



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

*El Federalismo Electoral en la transición del
Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral*

IDONEA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS QUE EN LA
MODALIDAD DE REPORTE FINAL DE INVESTIGACIÓN

PRESENTA

JOSÉ RENÉ FIESCO MARTÍNEZ
MATRÍCULA: 2143802486

PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES
LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: PROCESOS POLÍTICOS

DIRECTOR: DR. LUIS REYES GARCÍA

JURADOS: DRA. OLGA ROCÍO DÍAZ CANCINO
DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

IZTAPALAPA, CDMX, JULIO DE 2016



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00168

Matrícula: 2143802486

EL FEDERALISMO ELECTORAL EN
LA TRANSICIÓN DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL AL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En la Ciudad de México, se presentaron a las 11:00 horas del día 18 del mes de julio del año 2016 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA
DRA. OLGA ROCIO DIAZ CANCINO
DR. LUIS REYES GARCIA



JOSE RENE FIESCO MARTINEZ
ALUMNO

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: JOSE RENE FIESCO MARTINEZ

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

APROBAR

REVISÓ

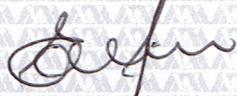
LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

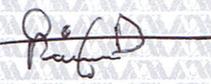
DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE CSH


DRA. JUANA JUÁREZ ROMERO

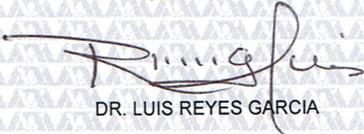
PRESIDENTE


DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

VOCAL


DRA. OLGA ROCIO DIAZ CANCINO

SECRETARIO


DR. LUIS REYES GARCIA

Dedicatoria y agradecimientos

Este trabajo quiero dedicarlo primeramente a mi ESPOSA Amanda, por complementarme como persona, por su amor incondicional, por sus palabras de aliento. Sin su apoyo y comprensión en los momentos difíciles que hemos vivido este trabajo no hubiera podido ser realizado.

Quiero agradecer a mis padres, Ángel Fiesco de la Torre y Rebeca Martínez Romero, que gracias a su ejemplo, apoyo y comprensión en todo momento han forjado en mí a la persona que soy.

A mis hermanos, Alejandro y Tania; a sus parejas e hijos.

A mis suegros, Juan Vargas y Donaji Hernández; y a mis cuñados, Ángel y Alonso.

Al CONACyT por el apoyo financiero durante estos dos años.

A mi tutor Dr. Luis Reyes García cuyo apoyo y disposición en todo momento fue determinante durante mi estancia en la maestría y en la culminación de este proyecto.

A la Dra. Rocío Díaz cuyos comentarios como mi lectora me ayudaron para enriquecer este trabajo.

Al Dr. Alberto Escamilla que me ha brindado su amistad y confianza.

A todo el MyDES y a la planta docente de la línea de Procesos Políticos que me dieron clase durante el primer año de la maestría.

Al Dr. Enrique Cuna porque en aquella primera clase que tuve con él y gracias a sus palabras reafirme mi intención para convertirme en investigador.

Y a mis compañeros de la maestría: Daniela, Nahúm, Mario, Juan Carlos, Julián, Héctor y especialmente a Jesús pues generamos una amistad invaluable. Y a toda mi familia.

A todos ustedes Gracias.

Índice

Introducción	4
Capítulo I. El Debate sobre el federalismo en México en las últimas dos décadas.....	11
1.1 La perspectiva del federalismo según T. Guillén	13
1.2 Marván Laborde. Federalismo y sistema político	14
1.3 Díaz Cayeros y los mitos sobre el federalismo mexicano	16
1.4 Carbonell y las competencias federalistas históricas	19
1.5 El federalismo electoral en México en las últimas dos décadas	21
Capítulo II. Aproximaciones conceptuales al diseño y cambio institucional.	38
2.1 La perspectiva de Guy Peters	40
2.2 La perspectiva de Robert E. Goodin	45
2.3 Otras perspectivas institucionales	51
Capítulo III. La transición IFE-INE: actores, propuestas y acuerdos	61
3.1 Los actores y el Pacto por México: premisas generales	61
3.2 Perspectivas en torno a la reforma	64
3.3 Las iniciativas sobre la reforma electoral 2014	72
3.3.1 La iniciativa del PAN	75
3.3.2 La iniciativa del PRD	82
3.3.3 La iniciativa del PRI.....	86
3.4 La Reforma Político Electoral 2014.....	87
3.4.1 El contenido de la Reforma	88

3.4.2 ¿Qué significó para los partidos de oposición la adopción de la propuesta del gobierno para el nuevo modelo de autoridad electoral?	94
Capítulo IV. Experiencias electorales bajo el nuevo modelo de autoridad electoral.....	96
4.1 Configuración y atribuciones de los OPLs.....	96
4.2 ¿Bajo qué mecanismos fueron nombrados los consejeros locales por parte del Consejo General del INE para el proceso electoral 2015?.....	108
4.3 Las primeras elecciones realizadas por el INE.....	112
4.3.1 El caso de Baja California Sur.....	115
4.3.2 Querétaro.....	118
4.3.3 Los Convenios de colaboración entre el INE y los OPLs.....	122
Conclusiones	124
Bibliografía y sitios Web.....	127

Introducción

En las últimas décadas el sistema político mexicano ha experimentado una serie de transformaciones promovidas a partir de las reformas electorales. Dichas reformas han permitido el tránsito de un sistema de partido hegemónico dominado por el PRI, a uno donde el pluripartidismo, la competencia política y la alternancia en el poder en los tres órdenes de gobierno, forman parte de la llamada normalidad democrática. La génesis de este reformismo electoral que inauguró la apertura política y la pluralidad la podemos rastrear en la reforma electoral de 1977, en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Proceso Electorales (LOPPE). En esta ley se contempla por primera vez la figura de las diputaciones plurinominales (de representación proporcional), a las cuales podían acceder únicamente los partidos minoritarios sin triunfos en los distritos uninominales.

Con esta ley se generó un efecto de *bola de nieve*, pues aquellos líderes pertenecientes a la oposición que lograron acceder a la cámara de diputados, pugnaron por más y mayores reformas tendientes a la democratización y apertura del sistema electoral y de partidos. Las subsecuentes reformas electorales se encaminaron hacia esos objetivos, y en 1990 se creó el Instituto Federal Electoral, órgano encargado a partir de esa fecha, de llevar a cabo la organización de los procesos electorales en todo el país.

Durante muchos años, los procesos electorales en México eran considerados fraudulentos; varios eran los motivos para que existiera esa percepción: la organización de las elecciones estaba asignada a la Comisión Federal Electoral, dependiente de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), con lo cual se ponía en duda la imparcialidad con la que estos procesos se llevaban a cabo. Asimismo, el órgano encargado de calificar las elecciones era la

Cámara de Diputados (convertida en Colegio Electoral), juez y parte del proceso, pues el Colegio Electoral lo constituían los diputados electos; cabe señalar, además, que el acceso al sistema de partidos también era regulado por la SEGOB.

En este periodo, diversos actores políticos cuestionaban el hecho de que no podía seguir prevaleciendo un esquema en el que un organismo dependiente del Poder Ejecutivo, fuera el encargado de organizar las elecciones, a la vez que regular el ingreso de las organizaciones aspirantes a formar parte del sistema de partidos. Por ello se hacía necesaria la creación de un organismo autónomo encargado de regular el sistema electoral y de partidos.

En este proceso, es de suma importancia el papel que desempeñó el Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo autónomo y ciudadano encargado de la organización, realización y calificación de los procesos electorales, así como de la regulación del Sistema Electoral y Partidos.

En una primera etapa, el IFE siguió siendo un órgano dependiente del Estado Mexicano, y no fue sino hasta 1994 cuando comenzó a llevarse a cabo un proceso de ciudadanización en el máximo órgano de dirección del instituto: su Consejo General; logrando así la independencia del Poder Ejecutivo.

La reforma de 1996 consolidó a la institución electoral al dotarla de autonomía plena en su funcionamiento y ciudadanizar su máximo órgano de dirección. Aunado a esto, uno de los aspectos que se reformaron constitucionalmente este año fue el referente al federalismo electoral; y quedó establecido así en el artículo 41 constitucional: “la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el

Poder Legislativo, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”¹

Prácticamente, el diseño electoral de 1996 permaneció hasta 2007, año en que una nueva reforma le otorgó al entonces IFE la facultad para asignar los espacios televisivos para la promoción de campañas y candidatos, en los tiempos oficiales del Estado mexicano.

Tras casi 25 años de trabajo del IFE y el establecimiento de 32 Institutos Locales encargados de la organización de las elecciones en cada entidad, esta institución se colocó como uno de los principales motores del cambio político en México, otorgando certidumbre y credibilidad a los procesos electorales, y dotando y capacitando a la ciudadanía en la intervención de los mismos. Empero, en épocas recientes y tras la disputa partidista por la designación de nuevos consejeros electorales, el IFE ha ido perdiendo paulatinamente la autonomía que se le había asignado. Esto como resultado de la transformación del IFE al INE, en el marco de la reforma electoral de 2014.

Como hipótesis de investigación del presente trabajo, se plantea que el nuevo modelo de autoridad electoral en México, otorga al INE la facultad de la organización de los procesos electorales locales bajo ciertos supuestos. Este hecho, marca el inicio de un proceso por centralizar en un solo órgano, como antaño, la organización de las elecciones. Además de las facultades otorgadas para realizar los procesos electorales locales, ahora los encargados de nombrar a los consejeros de los Organismos Públicos Locales ya no serán los Congresos de cada estado, sino el Consejo General del INE, acción contraria al espíritu federalista que en materia electoral se adoptó en la Constitución desde 1996.

¹ Artículo 41 constitucional tras la reforma electoral de 1996.

La reforma electoral 2014 planteo una serie de cambios en el diseño de la autoridad electoral del país. Varios son los aspectos que contiene la reforma, sin embargo, para efectos de esta investigación nos centraremos en dos: el cambio de nomenclatura del Instituto de Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral y las nuevas atribuciones asignadas al Consejo General del INE que, a primera vista, destacan por sus características centralizadoras del proceso electoral, principalmente hacia las nuevas facultades del instituto en materia de organización de los procesos electorales locales.

Ahora bien, la pregunta principal de la que parte esta investigación es ¿Qué cambios institucionales se derivaron de la transformación del IFE-INE, desde la perspectiva del diseño-rediseño institucional?.

El análisis y discusión de la problemática planteada está organizado y se presenta de la siguiente manera. En el capítulo I presentamos una síntesis del debate sobre el federalismo, con referencia específica al federalismo electoral.

Para tal efecto, se realiza un breve recuento y análisis de diversos textos que han abordado la problemática del federalismo desde diferentes ángulos; uno de ellos se refiere al federalismo hacendario; otros estudios han versado sobre aspectos político-constitucionales y político-electorales, e incluso sobre los aspectos históricos en los que se fundamenta el federalismo en México.

En estos estudios se establece que el federalismo ha fungido como modelo constitucional, político y de gobierno desde su primer diseño, el del 1824, pasando por algunos ordenamientos de carácter centralista y el Porfiriato, hasta llegar a la constitución de 1917. Sobre las cuestiones electorales, destaca que los ordenamientos de 1857, los vigentes durante el Porfiriato y los establecidos en la constitución de 1917, optaron por el modelo federal como forma de organización política, en donde se facultaba a los

ayuntamientos para la realización de los procesos electorales locales e incluso los federales, bajo las normas y leyes que cada estado expidiera en materia electoral.

Es decir, en los hechos, el sistema federalista permitió en aquellos años que las elecciones locales fueran organizadas por los ayuntamientos. Sin embargo, aunque los preceptos constitucionales de 1917 optaron por el sistema federal como modelo de organización política, en la práctica del México posrevolucionario hasta finales del siglo XX, el modelo mexicano se caracterizó por una organización política de carácter centralista. La propuesta que realizan algunos autores, es la de un nuevo modelo de federalismo cooperativo, en el cual, siempre respetando las funciones y límites de cada orden de gobierno, exista una cooperación constante entre ellos y en diversas materias y ámbitos.

En el capítulo II recuperamos algunos preceptos teóricos para pensar en las instituciones del federalismo. Así, desde la teoría del diseño institucional y el institucionalismo, podemos comprender mejor las características que se observan en el nuevo diseño de autoridad electoral en México. Por ejemplo; Guy Peters utiliza el concepto de *lógica de lo adecuado* para establecer si el nuevo diseño de autoridad electoral es el adecuado para la sociedad en que se establece.

Por su parte Robert E. Goodin menciona tres modelos de transformación social aplicable a una institución: accidente, evolución e intención. Todo real cambio, nos dice este autor, involucra los tres modelos de alguna forma y, para el caso mexicano, puede ser identificado en el desarrollo histórico de la autoridad electoral en México, tanto del IFE como ahora del INE. El propio Goodin utiliza el concepto de *justa correspondencia* para establecer si el diseño de la autoridad electoral se corresponde con los

comportamientos de aquellos individuos que se desempeñan en ella, es decir, más allá de los valores personales de cada uno, el comportamiento de los funcionarios debe ser guiado por las normas y ordenamientos imperantes en la institución. Aunado a esto, Goodin también establece tres principios para verificar el diseño de una institución: revisión, solidez y sensibilidad a la complejidad motivacional.

Otros enfoques de la teoría institucionalista también nos sirven para tratar de comprender el tránsito de un instituto, por ejemplo el modelo del *rational choice* que establece Philip Pettit; o del institucionalismo histórico el concepto de *dependencia de rumbo* y *coyuntura crítica*. De este enfoque, también es valiosa la aportación que realiza en cuanto a la intervención de las élites en el diseño de una institución. Por último, del institucionalismo sociológico tomamos el concepto de *sedimentación* para identificar aquellas características que permanecieron del diseño institucional anterior en el nuevo establecido por el INE.

Cabe destacar que el diseño de una buena autoridad electoral no es aquel que se adopta de un país exitoso y se transfiere en otro; no, el buen diseño de un sistema electoral (y de cualquier institución) depende del contexto en donde se realice, de toda una realidad económica, política y social que lo influye y lo determina.

Ahora bien, sobre la intención planteada en la reforma para generar una única autoridad electoral que organice todos los procesos electorales del país, podemos observar que en una primera etapa esto se cumplió, aunque el funcionamiento de los institutos electorales locales sigue operando con otra definición. Aunado a esto, también se planteó la constitución de un solo ordenamiento que regule todos los procesos electorales. Este aspecto es más complicado pues existen un sinnúmero de formas de organización política, muchas

regidas por usos y costumbres, con lo cual se vuelve difícil generar ese ordenamiento único.

En el Capítulo III se hace una revisión de las ideas contenidas en las iniciativas presentadas por cada uno de los partidos políticos, así como las diferentes posturas presentes en la negociación y aprobación de la reforma, también, cuál fue el resultado final y el significado político que tuvo la reforma para los diferentes actores: gobierno, partidos y analistas.

En el capítulo IV de la investigación se hace una recapitulación de las formas y mecanismos mediante los cuales los consejeros del Consejo General del INE nombraron y facultaron para 2015, a los consejeros de los Organismos Públicos Locales que se encargarían de llevar a cabo los procesos electorales en los 17 estados en donde hubo elecciones. También se presenta un breve recuento de los resultados electorales en los estados de Baja California Sur y Querétaro y las principales características de los convenios de colaboración entre el INE y los OPLs., como evidencia empírica del funcionamiento de la nueva autoridad electoral surgida de la reforma de 2014.

Por último se presentan las conclusiones de la investigación.

Capítulo I. El Debate sobre el federalismo en México en las últimas dos décadas

Durante las últimas dos décadas en México el tema del federalismo ha venido cobrando importancia en el debate político. Varios son los aspectos por los cuales este tema ha sido desarrollado. Una de las principales vertientes que se ha estudiado sobre el federalismo se refiere al federalismo hacendario y la capacidad de los gobiernos locales para generar las herramientas necesarias para el cobro de impuestos en cada una de las entidades federativas. Es decir, el debate ha girado en torno a la redistribución de recursos y competencias públicas entre los diversos órdenes de gobierno y la coordinación que debe existir entre estos.

Asimismo, existe una vertiente del federalismo que tiene que ver con la realización de los procesos electorales y la transición pacífica del poder político tanto a nivel federal como estatal y local; este es el federalismo electoral cuyo estudio en México no ha sido desarrollado ampliamente. Por ello, en este apartado se recuperan las ideas de varios estudios realizados por diferentes autores, cuyo tema principal es el del federalismo. En una primera parte se hace alusión al debate que en torno al tema del federalismo se ha desarrollado, cuyas principales vertiente se refieren al federalismo hacendario y a los límites de las competencias que a cada orden de gobierno pertenecen.

Posteriormente abordamos algunos estudios que se han realizado en materia de federalismo electoral, siendo muy limitado aún este tema pero que, sin embargo, nos da una primera pista de análisis y una futura línea de investigación para llenar el hueco existente.

En 1996 se publica el libro *Federalismo* que Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros coordinaron. Este texto recopila las ponencias que diversos académicos hicieron sobre el tema del federalismo en el Congreso Nacional de Ciencia Política en el mismo año.

En el apartado introductorio desarrollado por Jacqueline Martínez y Alberto Díaz se definen al Federalismo como “una forma de organización política y social, por medio de la cual los distintos actores regionales pueden satisfacer ciertos intereses comunes, y a veces hasta conflictivos.”² Es decir, es un sistema que ayuda a solventar conflictos entre diversos órdenes de gobierno, aunque no es una panacea capaz de resolver por sí sola esa conflictividad.

México, nos dicen los autores, es un país con características centralistas en su organización política, económica y social, a pesar de que en la Constitución se establece un sistema federal.

En este congreso se establecieron siete puntos de discusión del *nuevo federalismo*: 1. El sistema de coordinación fiscal; 2. La transferencia a otros niveles de gobierno de fondos federales; 3. La capacidad real de endeudamiento de los gobiernos locales; 4. Los conflictos entre los diferentes niveles de gobierno; 5. Los procedimientos para estructurar responsabilidades en las competencias; 6. La descentralización de funciones públicas específicas; y 7. Los asuntos relacionados con la incidencia en el entorno internacional.

² Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros, “Introducción” en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coords.), *Federalismo*, Congreso Nacional de Ciencia Política, UAM, IFE, CNCPyAP, México, 1996, p. 7

1.1. La perspectiva del federalismo según T. Guillén

En la ponencia de Tonatiuh Guillén, se establece que la agenda nacional en México (en la década de 1990), tiene como un punto decisivo y prioritario el tema de la reforma del sistema federal. Más específicamente, “la redistribución de recursos y competencias públicas entre órdenes de gobierno”³

Guillén encuentra en la crisis económica uno de los factores que han revitalizado el debate en torno al federalismo, pues durante los periodos de crisis, se “favorece o estimula la redistribución de las funciones públicas entre el gobierno nacional y los regionales, [en donde] el gobierno nacional transfiere una determinada función pública a los gobiernos regionales”⁴ con la finalidad de volver a dicha función más eficaz y eficiente. Así, en tiempos de crisis, el terreno político se vuelve idóneo para la descentralización y reforma del sistema federal de gobierno, en donde el compromiso por parte de los diversos actores (tanto los locales como lo federales), es fundamental para llevar a cabo dicho proceso.

Uno de los factores observados por Guillén como generador de demandas federalistas, es la realidad política de alternancia en el poder en los gobiernos locales. Sin embargo, sostiene que una de las principales herencias del centralismo es el establecimiento de instituciones autoritarias en todos los niveles de gobierno, las cuales van en contra del real federalismo.

³ Tonatiuh Guillén López, “El debate sobre el federalismo: nuevos actores políticos y reforma de gobierno, en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coords.), *op.cit.* p. 25

⁴ *Ibidem*, p. 26

1.2. Marván Laborde. Federalismo y sistema político

Para 1997 la revista Política y Gobierno del CIDE publica un artículo llamado *Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México* de Ignacio Marván Laborde.⁵

En este artículo, el autor parte del análisis de dos aspectos del sistema político que conjugados, afirma, han sido la piedra angular del pacto federal en México: el diseño establecido por el Senado y las limitaciones constitucionales impuestas históricamente a la intervención de la Suprema Corte en asuntos políticos.

El autor afirma que la concentración del poder y el centralismo, que pueden observarse en la existencia de un sistema de partido hegemónico y las facultades metaconstitucionales con las que contaba el presidente, forman parte del mismo diseño de instituciones federales, pues se insertan en un conjunto de decisiones y preceptos establecidos en la Constitución.

Para respaldar esta idea, el autor parte de tres supuestos. El primero es que sistema político y Constitución son elementos indisociables. Aquellas decisiones sobre la organización del poder establecido en la Constitución obedecen a problemas y objetivos políticos específicos; y es este mismo sistema constitucional el que establece, permite o sanciona el tipo de instituciones y comportamientos políticos imperantes dentro del sistema.

En segundo lugar, la misma Constitución, afirma el autor, ha generado un proceso complejo de concentración del poder, aunado al proteccionismo y discrecionalidad en el actuar de los gobernantes, así como en la promoción de equilibrios, arreglos y comportamientos de diversos actores y fuerzas políticas

⁵ Ignacio Marván Laborde, "Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México" [en línea] en *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, México, primer semestre de 1997, pp. 149 – 166, Dirección URL: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/545/451> [consulta: 2 de febrero de 2016]

aparentemente extralegales pero que son avaladas por diversas disposiciones constitucionales y leyes secundarias.

Por último, la Constitución ha dejado de ser simplemente un programa de gobierno que planteaba un proyecto de desarrollo social y régimen democrático a consolidar. Actualmente, debido a la complejidad social por la que atraviesa el país, comenta Marván, la exigencia es que la Constitución funja como norma de convivencia, organización y limitación de los poderes públicos.

Al hablar de organización política del Estado federal, el autor señala que pueden observarse tantos federalismos como Estados federados existen, pues cada diseño constitucional responderá a un conjunto de problemas políticos, sociales y económicos específicos. Para el caso mexicano, el sistema federal adoptado a lo largo de la historia ha respondido a la necesidad de solucionar problemas políticos específicos en cada época.

La finalidad del federalismo mexicano, ha tenido por objetivo y resultado la creación de un gobierno federal fuerte, que sin suprimir algunos aspectos de las autonomías regionales, pueda asegurarse el predominio de un Ejecutivo federal en la división horizontal de poderes y que facilite la solución de conflictos con y entre los estados.

Por lo tanto, la forma de federalismo observada por Marván, no deriva de la no aplicación del marco constitucional, sino que es el resultado del cumplimiento de los objetivos del diseño institucional establecidos en la Constitución.

Uno de los puntos nodales del debate sobre el federalismo, apunta Marván, se refiere a la necesidad de consolidar una mayor distribución de responsabilidades en los tres órdenes de gobierno, específicamente sobre cuestiones fiscales. E incluso comenta que, para observar el funcionamiento

real del federalismo en México, no basta con analizar los preceptos constitucionales, pues si así se hiciera, enseguida saltaría a la luz que, incluso en comparación con otros países federales y presidencialistas, el sistema mexicano es uno federal efectivamente, dígase por disposición constitucional. Sin embargo, aquellas disposiciones que acompañan a la Constitución (Leyes secundarias, reglamentos, Leyes de cada estado) son las que dan verdadera forma al funcionamiento del pacto federal con características centralistas en México.

1.3. Díaz Cayeros y los mitos sobre el federalismo mexicano

Hacia 1999, Alberto Díaz Cayeros en un texto denominado *Diez mitos sobre el federalismo mexicano*⁶, comenta que la evolución del federalismo mexicano desde la década de 1980 se ha realizado bajo dos vertientes: una política y otra económica.

El autor establece que el federalismo debe ser entendido como un mecanismo institucional para la resolución de controversias entre regiones heterogéneas del país. Bajo este precepto, los gobiernos locales tendrán que ser lo suficientemente fuertes para realizar efectivamente las funciones a su cargo. Empero, un régimen federal necesariamente implica que las diversas partes componentes se encuentren unidas para realizar labores comunes por medio del gobierno federal que es lo suficientemente competente para llevar a cabo labores subsidiarias y compensatorias.

⁶ Alberto Díaz Cayeros. "Diez mitos sobre el federalismo mexicano", en Mauricio Merino (coord.) *La ciencia política en México*, FCE, México, 1999, p. 138

Díaz Cayeros identifica diez mitos sobre el federalismo mexicano⁷, mismos que han permeado el debate en torno al concepto y los refuta con la finalidad de avanzar en el debate y superarlos.

Mito 1. El centralismo es una característica inmutable y ancestral en México, por lo que el federalismo es un sistema ajeno a nuestras tradiciones. Lo refuta al decir que “el grado de centralización que se observa hoy no es una constante en la historia mexicana.”

Mito 2. El federalismo es un tema de debate debido a la llegada de los partidos de oposición en algunos estados. El contraargumento es que “las reivindicaciones de las regiones contra el poder del centro se ha dado en muchos países, aun sin cambios estrictamente partidistas.”

Mito 3. La reproducción del presidencialismo en los niveles locales dará lugar a cacicazgos que sustituirán el centralismo. Sin embargo, el autor considera que “en un sistema en que muchos estados son frecuentemente competitivos en el sentido electoral, la posibilidad de caciques locales que controlen a la población por medio del fraude y la violencia son muy limitadas... los caciques se volverán la excepción antes que la regla.”

Mito 4. El federalismo sólo se entiende desde las regiones. El autor considera que el federalismo se debe entender desde el ámbito local y federal “porque federal significa también dar facultades al gobierno federal y no sólo a la inversa como se debate en México.”

Mito 5. Para generar un federalismo que funcione basta con lograr una efectiva descentralización administrativa. Esto no es suficiente ya que se puede descentralizar sin tomar en cuenta las decisiones del gobierno estatal y

⁷ A continuación se exponen los diez mitos junto al argumento que esgrime el autor para refutarlos. Todo el entrecomillado que se presenta en este breve apartado corresponde al mismo texto al que se hace alusión en la cita 6.

municipal; y el espíritu federalista puede centralizar algunas funciones del gobierno federal cuando las partes de la federación así lo decidan.

Mito 6. Es posible federalismo sin democracia. Comenta el autor que esto es posible pero no común, ya que “la mayor parte de los países federales son democráticos, esta no es una condición necesaria ni suficiente” tal es el caso de los Emiratos Árabes Unidos y Nigeria.

Mito 7. El federalismo requiere delimitación de facultades exclusivas en cada ámbito de gobierno. Díaz Cayeros comenta que no necesariamente, ya que para el federalismo “lo importante no es tanto el que se asignen jurisdicciones sobre espacios específicos, sino más bien que se delimite claramente qué función va a ser realizada por cada ámbito de gobierno, tomando en cuenta que la relación entre los distintos ámbitos debe ser cooperativa. En México la visión de facultades exclusivas para un ámbito de gobierno local dentro de su jurisdicción local, se abandonó desde hace mucho tiempo.”

Mito 8. El federalismo y municipalismo son la misma cosa, si se fortalecen los municipios, se tendrá un sistema federal más fuerte. Podría ser así, sin embargo “acciones tomadas desde una óptica estrictamente municipalista no necesariamente fortalecen al sistema federal”, pues es la entidad federativa quien está dentro del pacto federal, no el municipio, el municipio en una parte del estado.

Mito 9. El federalismo no es preocupación de los individuos, sino de los gobiernos. Los individuos son miembros de una localidad, entonces “en la medida en que no existe una conexión clara entre impuestos, representación política y gobierno local, el federalismo no es posible pues excluye a los ciudadanos.”

Mito 10. El federalismo es simplemente una cuestión de dar más recursos a los gobiernos locales. Si bien una parte del debate radica en ello, el autor considera que “las transferencias federales constituyen el principal medio de cohesión y, con frecuencia, control del centro sobre las regiones del país que demandan cada vez una mayor autonomía federalista... El principal problema de la transferencia de recursos hacia los ámbitos locales de gobierno, radica en la incertidumbre que caracteriza a estos flujos de recursos a lo largo del tiempo respecto a cómo, cuándo y para quiénes estarán disponibles.”

1.4. Carbonell y las competencias federalistas históricas

Miguel Carbonell, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, escribió en 2003 un artículo llamado *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*⁸. Este artículo comienza realizando un breve recorrido histórico sobre la adopción del federalismo en México como forma de gobierno.

Parte de la implantación del modelo federal en la Constitución de 1824 y realiza un breve recuento de las disputas entre liberales y conservadores en la lucha por la implantación de un sistema político federal contra un sistema centralista que enarbolaba el bando conservador.

Es a partir de 1857 que se establece y mantiene hasta la actualidad la adopción del federalismo como uno de los principales postulados del

⁸ Miguel Carbonell “El federalismo mexicano: principios generales y distribución de competencias” [en línea] en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2003*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Uruguay, 2003, pp.379-396 Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf> [consulta: 2 de febrero de 2016] El libro forma parte de la colección de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

constitucionalismo mexicano. También, realiza una breve comparación entre el federalismo norteamericano y el mexicano, el cual sirvió de modelo para México. El primero, el norteamericano, sirvió para conjuntar realidades anteriores y dispersas, mientras que en México sirvió para “crear unidades descentralizadas dentro de un país con tradiciones fuertemente centralistas heredadas del periodo colonial.”⁹

Para este autor, el federalismo no puede ser reducido simplemente a una noción jurídica, sino más bien se trata de una asociación política especial dentro del Estado que desborda el marco del derecho constitucional. El federalismo supone reconocer fuerzas distintas al poder central que tiene su propia sustantividad y que reclaman un campo propio de acción jurídica y política que sea capaz de producir por sí mismo sus propios ordenamientos jurídicos.

En 2003 (año en el que fue escrito este artículo) la alternancia en el Ejecutivo federal tenía pocos años de haberse realizado, por ello, Miguel Carbonell menciona que el federalismo ha servido y podrá servir más en el futuro como moderador del presidencialismo tanto jurídico como político. Además, el federalismo permite que los partidos políticos que han salido derrotados en elecciones federales (presidenciales y legislativas federales), puedan ganar en elecciones locales en vistas de generar experiencia gubernativa, con la que podrían aprender a diseñar programas de gobierno para competir nuevamente en elecciones federales.

Posteriormente, Carbonell expone los artículos constitucionales en los cuales se establecen los principios federales de la Nación así como las facultades explícitas e implícitas, así como las facultades coincidentes y concurrentes que derivan de estos artículos.

⁹ *Ibidem*, p. 380

Hasta aquí, hemos explorado diversos textos referentes al federalismo y la forma en cómo se debate este tema en los últimos 20 años, en donde los principales postulados referentes al federalismo se basan en aspectos hacendarios y de distribuciones de competencias entre los órdenes de gobierno. También se basan en el recuento histórico que sobre el federalismo han sido adoptados en las diversas constituciones políticas que rigieron en México durante los siglos XIX y XX, sus características y continuidades a lo largo del tiempo. En adelante, abordaremos el tema del federalismo electoral desde diversas ópticas propuestas por diferentes autores. Empero, los textos que hablan específicamente del federalismo electoral aún son pocos.

1.4. El federalismo electoral en México en las últimas dos décadas

En 2003 Javier Santiago Castillo fungía como presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal y escribió el artículo *El federalismo electoral mexicano en el siglo XXI. Una propuesta de rediseño*.¹⁰ En este artículo el autor comienza a explicar las nuevas realidades en los esquemas de gestión estatal que han derivado de las diversas reformas denominadas “políticas” a lo largo de la última década.

El autor afirma que el federalismo ha sido uno de los principales ejes conductores para moldear la nación, ya que ha sido utilizado tanto como proyecto político, modelo de gobierno y estructura institucional. Sin embargo, a pesar de que el federalismo ha sido uno de los principales ejes para el desarrollo político en México, en la práctica un sinnúmero de políticas son de carácter centralista. Por lo cual, se afirma que la instauración del federalismo

¹⁰ Javier Santiago Castillo, “El federalismo electoral mexicano en el siglo XXI. Una propuesta de rediseño” [en línea] en *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3182/12.pdf> [consulta: 2 de febrero de 2016]

en México ha sido un hecho político discontinuo y más que una realidad es, sobre todo, una aspiración.

El autor entiende al sistema político federal como la “coexistencia de dos órdenes en un esquema institucional y legal que mezcla elementos de gobierno compartido en instituciones comunes con elementos de autogobierno regional en unidades constituyentes.”¹¹ Luego entonces, al hablar de distribución de competencias en el ámbito federal se vuelve necesario el estudio de esa distribución en el ámbito electoral.

Posteriormente, Javier Santiago realiza un recuento histórico del desarrollo del federalismo en México, y la capacidad de este modelo para responder a las realidades sociales, económicas y políticas del país. Siguiendo este recuento histórico, argumenta el autor, es de suma relevancia el estudio bajo el tópico federalista del proceso de renovación de los órganos de gobierno, es decir, de la realidad en el ámbito electoral a lo largo de tiempo.

Para ello, analiza los textos constitucionales de 1824 y 1857 los cuales adoptan el sistema federal como modelo de organización política. En estas constituciones se disponía que los procesos electorales, ya fueran locales o federales, se regirían por las leyes electorales de cada estado y encargaba a los ayuntamientos la organización de los comicios. Sin embargo, uno de los puntos del debate en aquella época entre liberales y conservadores, era qué modelo de gobierno debería regir, uno federal o uno centralista, siendo así que en 1836 y 1842, debido a las presiones de los grupos conservadores, se modificó la Constitución adoptando el régimen centralista.

La Constitución de 1857 adopta nuevamente el modelo federal para la organización política del país ratificando a los ayuntamientos como la

¹¹ *Ibidem*, p. 170. Esta definición es tomada de Daniel Elazar, *Exploring federalism*, University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987. Que a su vez es citado por Ronald Watts, “Modelos de Reparto Federal”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Núm.167, marzo 2001, p.18.

instancia encargada de organizar los procesos electorales. Pero a diferencia de la Constitución de 1824, en la de 1857 se dispuso la existencia de un marco legal propio para la celebración de elecciones federales, mientras que las elecciones locales serían reguladas por las leyes electorales que cada estado de la federación promulgara.

Durante el Porfiriato y a pesar del arbitraje ejercido por Díaz en todos los ámbitos de la vida política del país, la función electoral siguió siendo organizada por los ayuntamientos, tanto en elecciones federales como locales. Es decir, la tendencia centralizadora característica de régimen de Porfirio Díaz no tuvo una traducción directa en el ámbito electoral, o al menos eso se puede suponer. A pesar del poco desarrollo de la cultura política, la débil oposición política y la persecución de la que era objeto, por lo menos en la ley y en la dinámica organizativa, los procesos electorales mantuvieron características federales.

Posteriormente a la etapa revolucionaria mexicana, la dinámica centralista en la conducción de la vida política del país se mantuvo, esto a pesar de que en las leyes se adoptó el sistema federal como modelo de organización política.

La Constitución política de 1917 ratificó las disposiciones que en materia electoral habían sido contempladas en 1857. Los comicios federales y locales eran regidos cada uno por una ley particular y su organización correspondía a los ayuntamientos.

La instauración de un régimen de partido hegemónico redujo los ámbitos de competencias de los estados, siendo la función electoral uno de los principales afectados, pues el Ejecutivo era el articulador y coordinador de las organizaciones sociales y políticas a lo largo de todo el país.

El proceso centralizador de la competencia política y la función electoral tuvo uno de sus momentos claves con la Ley electoral de 1946 y la conformación de la Comisión Federal Electoral que de ella derivó. Esta comisión estaba presidida por el Secretario de Gobernación, que en la práctica era quien decidía, bajo las órdenes directas del Ejecutivo federal, la organización de las elecciones y la entrada de nuevos partidos a la competencia electoral. Este modelo centralizador de la función electoral rápidamente se reprodujo en el ámbito local quedando vigente hasta finales de la década de 1970.

Posteriormente, la reforma política impulsada en 1977 marcó el inicio de apertura del sistema político mexicano y la homologación de las legislaciones estatales con la federal en materia electoral. Para la década de 1990, con la reforma del Estado impulsada ese año, puede observarse un proceso de democratización a nivel local y federal. La creación de los organismos electorales autónomos, tanto a nivel federal como local comienza a revertir la inercia centralizadora que caracterizaba al federalismo mexicano.

La consolidación de un auténtico sistema de partidos, la creación de los organismos electorales autónomos y la homologación de las legislaciones electorales en los estados y la federal, fueron la cimiento para la transformación electoral en el sentido federalista, tanto en sus aspectos legales como organizacionales.

El autor comenta que en el mundo existe una tendencia hacia la adopción de sistemas federales para la organización política de cada territorio, pues existe un reconocimiento mayor de la identidad ciudadana en unidades pequeñas y autónomas, que son más cercanas a sus intereses y necesidades, es decir, a la constitución de localidades fuertes y autónomas tanto en la organización política como en la organización electoral de cada una.

Esta tendencia, se aboca en un primer momento al establecimiento del federalismo fiscal con la finalidad de dotar de mayores recursos y capacidades la acción de los gobiernos estatales y locales, para mejorar las condiciones de vida justamente de los ciudadanos miembros de dichas localidades. Mediante esta acción se intenta establecer una efectiva autonomía financiera y política de los estados y municipios.

A pesar de los avances en materia de federalismo electoral observados en México en las últimas dos décadas, Javier Santiago menciona que aún en este tema existen varios pendiente, pues el gran reformismo electoral que se ha realizado ha tratado principalmente los temas de la aplicación y fortalecimiento del sistema de partidos, la transparencia y la certeza y legalidad de los procesos electorales.

Dichos temas no son menores y han significado un gran avance para la consolidación de un sistema democrático, pues la organización de las elecciones pasó de un modelo en el cual el gobierno era el encargado directo de la realización de los procesos electorales, a uno en donde una institución autónoma del Estado mexicano, administrada por ciudadanos apartidistas, es la encargada de la función electoral, convirtiendo a dicho organismo en una órgano imparcial. Sin embargo, considera que el tema del federalismo electoral aún cuenta con varios vacíos.

En el año en que fue escrito este artículo, continuaba realizándose el proceso de consolidación de los órganos locales autónomos y ciudadanos encargados de la realización de los diversos procesos electorales locales y municipales, pues se podía observar todavía que algunas decisiones electorales eran impuestas desde el centro por vías no formalizadas afectando la condición libre y soberana de cada estado.

La existencia de estos diversos órganos autónomos no significa la total desvinculación entre lo estatal-local y lo federal, pues existen diversos temas en donde la colaboración entre los niveles de gobierno se vuelve necesaria, pues “el federalismo implica interdependencia e interpenetración.”¹² Lo que significa que la federación puede ayudar en los esfuerzos que realizan las entidades para mejorar y hacer más eficiente la función pública sin que por ello exista una subordinación.

Dentro de la propuesta enunciada por el autor para la existencia de un federalismo electoral efectivo, acorde a las condiciones democráticas en México, éste debe contener principios federalistas: plena vigencia de dos órdenes de gobierno, respeto a los ámbitos de competencia, subsidiaridad e interdependencia cooperativa. Además, debe establecerse “un modelo de relaciones intergubernamentales que, desde el punto de vista federalista, facilite la interacción y coadyuve a la mayor eficacia y eficiencia en la articulación de los respectivos órganos electorales, con vista a lograr comicios incuestionables, de alta calidad democrática.”¹³

En 2008, la revista *Política y cultura* de la UAM- Xochimilco publicó un artículo realizado de manera conjunta por Liliana López Levi y Ernesto Soto Reyes Garmendia titulado *Federalismo y redistribución en México*.¹⁴

El principal punto de análisis que aborda este artículo es el identificar la disparidad existente entre los sistemas electorales de cada estado con el federal. Pues reconoce que a pesar de que constitucionalmente México es

¹² *Ibidem*, p. 179

¹³ *Ibidem*, p. 180

¹⁴ Liliana López Levi y Ernesto Soto Reyes Garmendia, “Federalismo y redistribución electoral en México” [en línea] en *Política y Cultura*, primavera 2008, núm. 29, pp. 125-147 Dirección URL: http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=4627&archivo=8-298-4627nqn.pdf&titulo=Federalismo%20y%20redistribuci%C3%B3n%20electoral%20en%20M%C3%A9xico [consulta: 2 de febrero de 2016]

concebido como una federación, en la práctica ha sido eminentemente centralista, pues si bien las diversas políticas emprendidas por el gobierno son congruentes a nivel nacional o regional, no sucede lo mismo en el ámbito local. Es decir, “en concordancia con el Estado centralizado, y en una falta de congruencia con el proyecto de federación, los poderes ejecutivo y legislativo encuentran su coherencia a nivel nacional y no en el ámbito local.”¹⁵

Uno de los primeros puntos de crítica que encuentran los autores en la falta de coherencia entre lo federal y lo local, es la elección de diputados federales, pues éstos, a pesar de que son votados en su localidad no representan a sus distritos, ya que el trabajo legislativo que realizan lo dividen sectorialmente y por comisiones. Así, para generar mayor congruencia con un proyecto federal, los autores proponen que se debería reformular la estructura de la Cámara de diputados en vistas de fortalecer la representación local.

La distritación electoral es la base por medio de la cual los ciudadanos son representados en los órganos de gobierno. Es decir, mediante la distribución demográfica y territorial es que se delimita las dimensiones de los distritos electorales.¹⁶

Es en la distritación en donde se localizan los principales problemas de representación política en los órganos de gobierno, pues no existe una concordancia entre los distritos locales y los federales, ya que los mecanismos por medio de los cuales se establecen las dimensiones de los distritos, son responsabilidad de diversas instancias. Los distritos locales son formulados por los institutos electorales locales y los federales por el IFE.

¹⁵ *Ibidem*, p. 126

¹⁶ Estas dimensiones representan el tamaño territorial del distrito y el número de electores que en tal territorio existen.

Ante este hecho, los autores proponen la correspondencia entre distritos electorales locales y federales con la finalidad de apoyar la integración territorial, la identidad ciudadana y facilitar algunas tareas operativas.

Este artículo fue escrito en el contexto de la reforma política de 2007, cuyo tercer punto prioritario es justamente el federalismo.

Al hablar de federalismo electoral, López Levi y Soto Reyes identifican dos procesos por los que México ha transitado. El primero va desde la independencia hasta la primera mitad del siglo XX, que se caracterizó por la existencia de una estructura regional llegando a la construcción de una nación con características centralistas.

El segundo proceso parte de la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días y se caracteriza por el tránsito hacia el federalismo, que si bien no ha concluido al menos ha marcado la ruta a seguir.

En aquella primera etapa y al inicio del siglo XX, en 1911 y 1918 surgieron las primeras leyes electorales en México, caracterizadas por un esquema descentralizado que dejaba en manos de los gobiernos locales las tareas referentes a la organización, ejecución y evaluación de los procesos electorales. Posteriormente, de 1920 a 1940, el Estado Mexicano transitó hacia un esquema centralizado. En este periodo las tareas de distritación electoral recayeron en las autoridades y liderazgos locales, tales como gobernadores, diputados y presidentes municipales. En estos procesos no existieron acciones estandarizadas u homogéneas para llevar a cabo las tareas, generando decisiones subjetivas y limitadas.

Los autores identifican a la Ley electoral de 1946 como el inicio de construcción del federalismo electoral, pues en dicha ley se establecía el ámbito de competencia de las autoridades federales diferenciándolas de las locales. Las tareas de elaboración del padrón de electores y la calificación de

los procesos quedaban en manos de las autoridades federales, mientras que las autoridades locales mantuvieron la autonomía suficiente para el establecimiento de modalidades político-electorales para la definición del modelo de representación municipal.

Durante la etapa hegemónica del PRI, afirman los autores, no era necesario el federalismo, pues los poderes locales se subordinaban al central; no existían gobiernos divididos y los órganos electorales formaban parte del mismo sistema.

La reforma política llevada a cabo en 1996, otorgó la supremacía de la federación sobre los estados. En el artículo 116 constitucional se estableció una base federal común sin menoscabar la autonomía estatal. Este hecho, representa la importancia del federalismo como un instrumento para superar los desequilibrios y omisiones presentes en la unificación e integridad nacional. Sin embargo, para el caso mexicano, el federalismo implica una serie de retos para su concreción.

La postura de los autores es que federalismo y redistribución electoral son un tema conjunto, no se puede pensar en uno excluyendo al otro. El objetivo de la redistribución es lograr una adecuada representación ciudadana. La necesidad de redistribuir constantemente deriva del crecimiento demográfico de la población y de lograr el objetivo de que cada voto ciudadano valga lo mismo independientemente del lugar en donde se encuentre, es decir, que cada distrito tenga un similar número de electores.

Los criterios a través de los cuales se lleva a cabo el proceso de redistribución son: representación, geográficos, políticos y operativos. Para el caso federal, la distritación se realiza mediante modelos matemáticos, al menos así ha sucedido en los dos últimos procesos que estudia el texto, los de 1996 y 2006. Para el caso local, cada estado define a través de sus leyes, tanto

en sus constituciones y leyes electorales, el mecanismo para llevar a cabo la redistribución.

En la revisión que realizan los autores de las constitucionales locales, leyes y códigos electorales, encuentran que los criterios centrales para la conformación de los congresos locales se basan en el equilibrio poblacional, integridad de comunidades, las vías de comunicación y rasgos geográficos.

La principal dicotomía que existe entre los criterios de redistribución federal y local es que cada proceso recae en instancias independientes una de otra.

Posteriormente, al hablar sobre la Reforma del Estado y el federalismo electoral, los autores se encuentran con algunas cuestiones relevantes: como el calendario electoral y que la reforma llevada a cabo en 2007 trata de solventarlo, al establecer en el artículo 116 constitucional la obligación de realizar la jornada electoral en todos los estados el primer domingo de julio, tanto para gobernadores, legislaturas locales y ayuntamientos.

En la reforma política de 2007, ya se proponía por parte de PRI, PRD, PT y el entonces Partido Convergencia, la desaparición del Instituto Federal Electoral y la creación de un Instituto Nacional Electoral o Instituto Nacional de Elecciones. Los principales objetivos de esta propuesta (que no prosperó) era evitar la duplicidad de funciones y aparatos burocráticos (estatales y federales) en todas las entidades, pues el argumento era que esta duplicidad encarecía los procesos y los burocratizaba sin que se tradujera en una mayor credibilidad de los comicios.

Para la formación del INE se propuso la firma de convenios con las autoridades estatales. En aquella propuesta, los estados mantendrían sus facultades para determinar el número de distritos para la elección de diputados locales bajo el principio de mayoría relativa y representación proporcional y

para definir las dimensiones de sus congresos locales. De igual forma, podría fijar las fechas para la celebración de los comicios, la duración de los periodos de los ayuntamientos, así como las características de sus legislaciones locales en materia electoral.

De manera sintética, lo que pretendía esta propuesta era “homogenizar la reglas de la organización, supervisión y dictaminación de los comicios con un menor costo al erario y una mayor credibilidad de los ciudadanos. Lo anterior, a condición de que en la creación del INE se involucren y convengan autoridades federales, estatales y municipales.”¹⁷

Esta propuesta generó una gran reacción por parte de los presidentes de los institutos locales electorales, manifestándose en contra de dicha iniciativa y, el 26 de julio de 2007, emitieron un documento llamado “Pronunciamiento de Guadalajara”. En este documento, 27 consejeros presidentes de los órganos estatales manifestaron que “de concretarse la creación del INE se abrirá la puerta en la nación mexicana para terminar con la República Federal y fundar un nuevo sistema político de carácter unitario y centralista.”¹⁸

Como se sabe, la propuesta en ese momento no prosperó, pero quedó asentado en el artículo 41 constitucional la posibilidad de que el entonces IFE, pudiera asumir mediante convenio con las autoridades estatales que así lo solicitaran, la organización de los procesos electorales locales. De igual forma, el artículo 116 constitucional estableció la obligación de coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de los partidos políticos. Y a finales de ese mismo año, los consejeros presidentes de los órganos electorales locales reivindicaron su postura en un desplegado en

¹⁷ *Ibidem*, p. 141

¹⁸ “Pronunciamiento de Guadalajara”, Consejeros presidentes de los órganos electorales de las entidades federativas de la República Mexicana, *La Jornada*, viernes 27 de julio de 2007, p.11. Citado por *Ibidem*, p. 141

donde manifestaban que en las leyes secundarias se establecía, de manera expresa, que las relaciones entre el IFE y los organismos electorales locales serían de coordinación y cooperación, y no de subordinación. Esta postura por supuesto encuentra relación con la defensa de los postulados federalistas que rigen en México.

Por último, ya en la conclusión del artículo, los autores afirman que si bien el federalismo conlleva la dualidad local-federal, existen disparidades entre los 32 sistemas electorales locales y el federal, resultando un obstáculo para un proyecto conjunto. Y agrega que a pesar de que las instancias electorales locales son autónomas, históricamente han tenido fuertes lazos de dependencia con los gobiernos estatales y el federal.

En 2011, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el gobierno del estado de Jalisco publican el libro *Federalismo electoral mexicano. Institutos y tribunales locales y federales*, escrito por el Magistrado Flavio Galván Rivera.

Este texto comienza realizando un recuento de las diversas concepciones que sobre el federalismo han realizado diferentes autores.

Posteriormente aterriza el concepto federalismo en el ámbito electoral en México. Para ello, parte de la definición hecha por Felipe Tena en donde establece que el federalismo mexicano ha generado un ámbito de competencia para la federación y otro para cada estado de la República y que sus efectos, por supuesto, abarcan también al Derecho Electoral. Además, expone de manera amplia los diversos artículos constitucionales en donde se define y establecen las características del federalismo y las facultades exclusivas y compartidas con que cada estado de la federación cuenta.

También expone la diferenciación existente entre soberanía y autonomía, argumentando que la soberanía radica en el pueblo mexicano de manera única e indivisible, por lo cual los estados federados son autónomos jurídica y políticamente, más no soberanos. Y añade que “si la República Mexicana constituye una Federación, resulta incuestionable que no se puede afirmar la existencia de soberanía como elemento característico de cada ‘Estado’ federado, para enfrentar a la soberanía nacional.”¹⁹

Las implicaciones jurídico-políticas del sistema federal, esto es, la forma en que las sociedades dirimen sus problemas y que conlleva justamente esa organización jurídico-política, incluye a los sistemas electorales, pues la autonomía de cada estado le permite tener un sistema electoral propio con diversas variantes tanto en regiones como en localidades. Esto permitió en su momento la instauración de órganos electorales locales a lo largo de todo el país.

Por último, el texto hace un recuento de las diversas reformas que han sido propuestas, sin haber logrado hasta ese momento su éxito, para generar una única autoridad electoral a nivel nacional encargada de la realización de los procesos electorales en todas sus etapas y en todo el país. Aunado esto, expone argumentos a favor y en contra del cambio en la autoridad electoral.

En el texto *Federalismo electoral: varios sistemas y un solo ciudadano*²⁰, Mauricio Merino sostiene y demuestra que en México no existe un sistema electoral único, es decir, que en cada entidad federativa, las leyes

¹⁹ Flavio Galván Ribera, *Federalismo electoral mexicano. Institutos y tribunales locales y federales*, TEPJF-SCJN-Gobierno de Jalisco, México, 2011, p. 13

²⁰ Mauricio Merino, “Federalismo electoral: varios sistemas y un solo ciudadano”, [en línea] en *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/345/20.pdf> [consulta: 2 de febrero de 2016]

electorales que han sido promulgadas difieren en muchos aspectos de las demás leyes de cada estado.

Las diferencias entre las reglas electorales en cada estado, más que fortalecer el federalismo generan desconfianza entre la ciudadanía. Estas características diferenciadoras abarcan aspectos técnicos, jurídicos y organizacionales.

Durante el desarrollo del texto, Merino se manifiesta a favor de la posibilidad de establecer convenios de colaboración entre las autoridades electorales estatales y la federal, con la finalidad de ahorrar recursos, brindar mayor certeza y evitar la duplicación de esfuerzos y funciones en los procesos electorales. Sin embargo, considera poco probable que esto ocurra debido a que cada entidad federativa cuenta con el derecho de establecer las modalidades que considere pertinentes en sus ordenamientos electorales.

Existen al menos tres razones por lo que la colaboración entre los estados y la autoridad electoral federal es muy poco probable. Primero, existen ciertas facultades exclusivas de cada autoridad que son incompatibles en la práctica. Segundo, existen diferencias sustanciales entre las legislaciones de los estados y la federal en materia electoral. Por último, encuentra que las legislaciones electorales de cada estado han establecido un ámbito autónomo para la aplicación de dichas reglas. Es decir, no puede haber intromisión de ningún otro nivel de gobierno.

Con esto, el autor intenta exponer que si bien la coordinación jurídica en materia electoral es complicada, puede interpretarse además como una intromisión en los principios de independencia y autonomía de cada estado. Además, considera que mientras más diversas y complejas sean las normas electorales, más difícil es su vigilancia.

Posteriormente, expone la cantidad de cargos de elección popular que se asignan tanto a nivel federal como local. Hasta el año en que se presenta este artículo, el IFE organizaba la votación para asignar 629 cargos públicos. Mientras que a las diversas autoridades locales, organizaban los procesos electorales para la asignación de 23,347 cargos públicos.²¹

Entre los más de veintitrés mil cargos públicos locales, existen variedades que no se presentan en todos los estados. “La complejidad de los cargos públicos que forman el gobierno local mexicano es de tal magnitud, que solamente por esta razón resultaría técnica y políticamente imposible usar tabla rasa para medir los alcances de los distintos sistemas electorales locales.”²²

Ahora bien, dentro de esas grandes diferencias entre cada legislación electoral estatal, también existen diferencias sustanciales en el registro de nuevos partidos políticos locales²³ y el número de afiliados para constituirse como tal, en el financiamiento público²⁴, en los umbrales de votación que se tienen que alcanzar para mantener el registro y en los criterios de residencia para poder votar si se realiza un cambio de domicilio.

Después, Merino expone las diferencias existentes entre las legislaciones locales para la traducción de votos en cargos públicos. Entre las diferencias observadas se encuentran los mecanismos diversos de cada legislación para la asignación de cargos de representación proporcional, la edad para registrarse como candidato a cargos públicos, el establecimiento de sistemas electorales regidos por usos y costumbres, diferencias operacionales

²¹ Cfr. *Ibidem*, pp. 459-460

²² *Ibidem*, p. 462

²³ De hecho, hasta el momento que fue escrito este artículo, tanto el estado de Aguascalientes y el Distrito Federal no contemplaban la posibilidad de existencia de partidos políticos locales.

²⁴ Merino encuentra en este punto la existencia de una duplicidad en la asignación de recursos, pues en periodos electorales federales, los partidos reciben financiamiento por dos vías, la federal y la local.

para la entrega de material electoral, instalación de casillas y conteo y los sistemas de nulidad diferenciados en cada estado.

Estas diferencias, considera el autor, no deben ser calificadas como mejores respecto a las demás legislaciones locales, pero si generan cierto desconcierto entre electores, e incluso entre candidatos y partidos.

Por último, también expone las diferencias existentes entre cada legislación local para la designación y nombramiento de los presidentes de los institutos electorales en cada entidad, así como las facultades que tienen los tribunales en materia electoral para conocer y resolver las diversas controversias presentadas en los diferentes comicios.

Merino concluye el artículo admitiendo, desde su posición como consejero electoral, “que las diferencias que todavía separan a las elecciones de los estados entre ellas, y no sólo de las que se realizan en el ámbito federal, haría inoperante y aun riesgosa una decisión que quisiera unificar en un solo órgano y en una sola legislación nacional la conducción completa de ese universo complejo que conforma nuestro federalismo político.”²⁵ Sin embargo, considera que el debate debe tender a la homogeneidad entre las legislaciones locales.

Hasta aquí hemos analizado algunos textos significativos que en materia de federalismo y federalismo electoral han sido escritos en las últimas dos décadas. Existen algunos otros, pero consideramos que los expuestos en este trabajo son los más relevantes. En ellos, son diversos los temas que aluden al sistema federal como forma de gobierno y modelo de organización político-administrativo y electoral.

²⁵ *Ibidem*, p. 473

La primera parte del apartado alude al federalismo en general y en particular al federalismo hacendario y al reparto de responsabilidades en cada ámbito de gobierno. La segunda parte, ya referente más al federalismo electoral, primeramente realiza un recuento histórico sobre la forma de organización política en México durante los dos últimos siglos, es decir, el choque de fuerzas políticas entre centralistas y federalistas y después expresa algunos puntos específicos sobre el federalismo electoral.

Es de relevancia que el debate en torno al federalismo hayan girado en una primera instancia sobre cuestiones hacendarias, pues es justamente a partir de este tema que puede pensarse en dotar de mayores recursos y capacidades de actuación a los gobiernos locales para su fortalecimiento, estableciendo una verdadera autonomía financiera y política, que podrá conllevar a una mejora también de los procesos electorales desarrollados por cada estado.

A través del artículo de Liliana López Levi y Ernesto Soto Reyes Garmendia, observamos que ya había existido un primer intento por reformar a la autoridad electoral y convertirla en una única a nivel nacional para que llevara a cabo las funciones electorales en todo el país. Este argumento se contrapone al expresado por Mauricio Merino sobre la dificultad de generar una única legislación en materia electoral aplicable a todos los estados y regiones del país, pues la diversidad de mecanismos, usos y costumbres que existen en cada estado hace prácticamente imposible la existencia de una legislación única en materia electoral.

Capítulo II. Aproximaciones conceptuales al diseño y cambio institucional.

La más reciente reforma electoral en México (2014) fue concretada a partir de la negociación que se llevó a cabo entre las principales fuerzas políticas del país mediante el llamado Pacto por México²⁶. En él se incluyeron diversos temas de trascendencia, entre ellos, el generar una única autoridad en materia electoral con carácter nacional. Uno de los aspectos de esta reforma, entre otros, trajo como resultado el cambio de nombre del Instituto Federal Electoral (IFE) por el del Instituto Nacional Electoral (INE) y con ello una serie de cambios en las instituciones electorales de gran trascendencia.

A partir de este contexto, el abordaje teórico del que parte esta investigación para analizar dichos proceso está basado en dos modelos: el de la Teoría del Diseño Institucional y el del Institucionalismo. Dichos enfoques son retomados de las teorías desarrolladas por Guy Peters y Robert E. Goodin principalmente; de los que retomamos una serie de conceptos que nos permiten analizar este proceso de cambio y/o rediseño institucional de la autoridad electoral en México, con la finalidad de mostrar cómo el nuevo modelo de institución se contrapone a los postulados del federalismo electoral, pues la principal orientación de la reforma consiste en un retorno a la centralización en la organización de las elecciones.

Anteriormente se buscó que cada estado de la federación realizara sus procesos electorales de manera autónoma. El cambio del IFE al INE, trae consigo la idea de centralizar las funciones electorales en la organización de los procesos electorales mexicano; es decir, que sea una única autoridad la encargada de organizar los procesos electorales en todo el país. En este nuevo

²⁶ Pacto por México (Punto 5.1.3 último inciso), [en línea], Dirección URL: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Par-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf> [consulta: 13 de febrero de 2014].

modelo, el INE cuenta con tres facultades que le permiten asumir la organización de las elecciones en los estados: de asunción, de atracción y de delegación.

Bajo estas premisas de la nueva normatividad electoral es que consideramos que esta reforma viene a echar atrás el esfuerzo por descentralizar las funciones electorales. El federalismo en materia electoral venía consolidándose desde que se crea el antiguo IFE, ahora con esta reforma se intenta controlar desde el centro y con una única institución la función electoral en México. Por lo cual, de una manera mínima, podemos caracterizar al sistema electoral mexicano en dos momentos. Uno que va desde la creación del antiguo IFE hasta 2014 en donde se buscó un mayor federalismo para la realización de los procesos electorales; y un segundo momento que comienza en 2014 con la aprobación de la reforma electoral tema de esta investigación y en la cual se observa el intento por centralizar el proceso electoral.

La importancia de analizar este proceso de reforma a través de la óptica del diseño institucional y del institucionalismo se basa principalmente en indagar si el modelo planteado a partir de la reforma va acorde a las demandas que la sociedad mexicana ha expresado principalmente tras los procesos electorales federales de 2006 y 2012, pues los resultados arrojados tras estos procesos han sido duramente cuestionados.

Además, uno de los principales postulados de la teoría del institucionalismo, señala que una institución es una serie de patrones repetidos a lo largo del tiempo que encuentran arraigo entre sus miembros y que además de perdurar en el tiempo modulan la conducta de éstos. Es decir, la importancia radica en la aceptación por parte de la sociedad mexicana del proceso electoral, como institución, para el tránsito pacífico y temporal del poder político, y es a través de este proceso llevado a cabo por la autoridad

electoral, el INE, en donde encuentra cabida el cuestionamiento sobre el diseño de la institución derivado de la reforma en materia electoral 2014.

2.1. La perspectiva de Guy Peters

Guy Peters, siguiendo la lógica explicativa de James March y Johan Olsen, caracteriza a las instituciones políticas como un “conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones”²⁷. Este autor agrega que “las instituciones se definen por su durabilidad y su capacidad para influir sobre la conducta de los individuos durante generaciones.”²⁸ Cuanto más se fortalecen las reglas y rutinas mayor es el grado de institucionalización de una estructura. Entonces, podemos observar como la institución encargada de las funciones electorales en México fue consolidándose en las últimas dos décadas.

Uno de los rasgos principales de esta definición es que contiene lo que se denomina *lógica de lo adecuado*. Con esto nos referimos a que se espera que los miembros de una institución actúen conforme a los principios y normas que rigen la conducta de los individuos en beneficio de la misma institución. Se presume que las preferencias individuales de cada miembro deben quedar a un lado.

Esto quiere decir que si una institución influye sobre el comportamiento de sus miembros, éstos, al tomar alguna decisión, reflexionarán más sobre si el acto que realizan se ciñe a las normas de la organización, que en la posible consecuencia que tenga dicho acto para ellos de manera individual. El actuar

²⁷ B. Guy Peters, *El nuevo Institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, España, 2003, p. 50

²⁸ *Ibidem*, p.50

de estos individuos es regulado entonces por los principios y normas que rigen a la institución en la cual se desarrollan.

Así, cuando los individuos se encuentran motivados por los valores de una institución, sus comportamientos serán intencionales, pero no voluntarios. Es decir, los individuos realizarán elecciones de manera consciente, pero estas elecciones siempre se encontrarán enmarcadas por los valores institucionales dominantes. Sin embargo, estos valores dominantes siempre podrán prestarse a la interpretación de los miembros, pues por más desarrollada que se encuentre una institución, siempre existirán vacíos por medio de los cuales pueda interpretarse una norma en un sentido u otro.

En las instituciones públicas la *lógica de lo adecuado* se manifiesta, en la mayoría de los casos, a través de las actividades corrientes que realiza. Es decir, como si se tratase de pautas rutinarias de comportamiento correcto, siendo estas acciones y rutinas de la vida cotidiana de una institución las que mayor importancia tienen.²⁹ Para el caso de una autoridad electoral, el llevar a cabo los procesos electorales en sus diversas etapas sería el reflejo de esas rutinas puestas en práctica, de su *lógica de lo adecuado*.

Vinculadas a conceptos de federalismo electoral, la *lógica de lo adecuado* se manifiesta en la capacidad con que cuenta cada autoridad electoral local para llevar a cabo sus procesos electorales por sí mismos.

A pesar de la existencia de dichas rutinas, ninguna institución ha sido constituida suponiendo que jamás existirán desviaciones en el comportamiento de sus miembros, por ello es necesaria la existencia de mecanismos de imposición para tratar de evitar los casos de desacato.

²⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 51-52

Guy Peters menciona cuatro supuestos básicos³⁰ que debe contener cualquier enfoque institucional para ser considerada como tal. Primero es un rasgo estructural (formal o informal) de la sociedad y/o la forma de gobierno. Trasciende al individuo e implica grupos de individuos por medio de interacciones pautadas. Estas interacciones son predecibles según las relaciones específicas entre los actores. Ejemplo de esto, es la aceptación del voto como mecanismo para acceder a cargos de elección popular y la existencia de una autoridad electoral encargada de esto.

Una segunda característica es la existencia de cierta estabilidad en el tiempo. Es notoria esta característica pues desde la creación del IFE hasta su transformación en INE, dicha institución ha sido la encargada de regular el proceso electoral en México por más de treinta años.

Una institución, como tercera característica afecta el comportamiento individual. Es decir, para ser considerada una institución debe restringir o compensar de alguna manera el comportamiento de sus miembros. Estas restricciones pueden ser formales o informales, pero deben existir para garantizar que los individuos se mantengan bajo las normas establecidas. Es claro el papel del IFE-INE en la formación de valores democráticos compartidos tanto al interior de la institución electoral como dentro de la sociedad de manera general.

Por último, para que una institución sea considerada como tal, debe existir cierto sentido de valores compartidos entre sus miembros. Alguien que profese valores autoritarios, por ejemplo, no tiene cabida en un modelo tendiente a la pluralidad democrática.

El análisis institucionalista se vuelve un factor fundamental para entender el comportamiento de los individuos cuando aceptamos que el

³⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 36-37

hombre al vivir en sociedad y al requerir organización, debe modular su comportamiento mediante la institucionalización.

Tal como afirma Guy Peters, bajo la perspectiva del institucionalismo normativo, existe un fuerte énfasis en las normas de las instituciones como medios para comprender su funcionamiento y cómo determinan, o al menos modulan, el comportamiento individual. A pesar de ello, las normas solamente son consideradas como una parte del control del comportamiento dentro de las instituciones.

Las normas son el medio para estructurar el comportamiento de nivel macro de los sistemas políticos. Estas normas o reglas significan la formalización de la *lógica de lo adecuado*. A pesar de ello, las normas siempre pueden ser interpretadas de maneras diferentes, siendo así que su influencia sobre el comportamiento de los individuos puede ser diversa.

Esta concepción sostiene que los diversos actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su propia constitución psicológica y que actúan para maximizar el beneficio personal, sino más bien son individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones con las que están vinculados. Así, podemos observar en los participantes del Pacto por México y las propuestas que enarbolaron para efectos de la reforma política los valores de las instituciones (partidos políticos) a las cuales pertenecen.

Al afirmar que los individuos no están fragmentados es porque se encuentran en una compleja serie de relaciones con otros individuos y colectividades diversas, en las cuales el proceso de negociación es una constante. Al existir esta serie compleja de relaciones entre individuos e instituciones y al actuar dentro de ellas, muchas veces los individuos deben elegir entre lealtades institucionales contrapuestas. Es decir, los individuos

deben elegir entre diversas influencias e interpretar el significado de sus compromisos institucionales.³¹

El funcionamiento de las instituciones se compone de la articulación³² de un conjunto de interacciones humanas. A pesar de que las normas intentan modular el comportamiento del individuo estas se conforman por sujetos y son influidos por contextos específicos y valores personales. De estas interacciones surgen las instituciones políticas con la finalidad de regular, modular o incluso modificar ciertas actitudes y comportamientos, ya sea de una manera autoritaria o mediante el consenso. Tal como afirma Maurice Duverger, “las instituciones políticas son instrumentos; el Estado es una agrupación humana en la que rige cierta relación de poder entre sus componentes individuales y asociados. Dicha relación se encarna en las instituciones políticas.”³³

Aunado a esto, Dieter Nohlen afirma que existe una gran incidencia de las instituciones en el desarrollo político de una cultura y esta misma incidencia influye de manera directa en el comportamiento de los individuos.³⁴

El INE (anteriormente IFE) al ser el encargado de realizar el proceso electoral en México, tiene como objetivo principal reducir la incertidumbre en la sociedad respecto a los resultados electorales. La institución electoral en México venía consolidándose a lo largo de toda la existencia del antiguo IFE, e incluso, en fechas recientes, había recibido el respaldo de un 57% de confianza por parte de la población hacia las funciones que realizaba³⁵.

³¹ Cfr. *Ibidem*, p. 46

³² La articulación es un concepto utilizado por Duverger para referirse a la comunicación entre diversos niveles jerárquicos.

³³ Maurice Duverger, *Métodos de las ciencias sociales*, Ariel, México, 1992, p. 56

³⁴ Cfr. Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 2004, p. 137

³⁵ Carta paramétrica, “Conserva IFE confianza ciudadana” [en línea] en Parametría: Investigación estratégica, análisis de opinión y mercado, México, Dirección URL: <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4246> [consulta: 5 de julio de 2015].

Entonces, si este organismo electoral estaba recibiendo un respaldo público y había tenido cierta estabilidad ¿por qué reformar esta institución?

Douglass North puede ofrecernos una posible respuesta pues afirma que la estabilidad de las instituciones no se contraponen con el cambio permanente de las mismas, pues existen acuerdos, códigos y normas de conducta, así como reglamentos y leyes que se encuentran en constante evolución y que alteran constantemente las elecciones a nuestro alcance.³⁶

2.2. La perspectiva de Robert E. Goodin

Robert Goodin afirma que definir una institución depende del enfoque que cada campo disciplinar le otorgue, pues serán estos los encargados de seleccionar las diferentes características que contiene cada uno para definirla por sus rasgos definatorios. Por lo tanto, existen diversas definiciones que dependen del enfoque que cada disciplina de las ciencias sociales le asignen a lo que cada una considera una institución.

Bajo el enfoque de la ciencia política, Goodin afirma existe un sincretismo entre el institucionalismo de las ciencias económicas y la subdisciplina de la elección pública cuyo punto de análisis radica en encontrar un equilibrio inducido por la estructura. Y agrega que la ciencia política ha adoptado del nuevo institucionalismo económico la teoría de la elección pública para ser aplicada a la burocracia estatal.

Sin embargo, comenta el mismo autor, no debe de ponerse todo el énfasis en el análisis de esta relación, pues lo principal para el institucionalismo en la ciencia política sigue siendo el Gobierno que se dedica

³⁶ Cfr. Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 2012, p. 16

al estudio del Estado en su forma institucional, es decir, “la administración pública en una concepción amplia y lo que luego se ha dado en llamar el aparato del Estado.”³⁷

Lo importante para el análisis de las instituciones desde la perspectiva moderna de la ciencia política es estudiar la función y la práctica. La conducta real de una institución y no el mito rector que la rige. En otras palabras, estudiar lo que realmente hace una institución, no lo que debería de hacer.³⁸

Bajo la óptica de Goodin, tenemos entonces que una institución (social, política o económica) es definida como un patrón de conducta recurrente, valiosa y estable. El rasgo principal que define el proceso de institucionalización, en cualquiera de sus esferas, es la naturaleza estable, recurrente, repetitiva y pautada de la conducta que tiene lugar al interior de las instituciones y justamente a consecuencia de ellas mismas. El institucionalismo se caracteriza entonces por los procesos mediante los cuales las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad. Bajo un contexto institucionalizado, la conducta es más estable y predecible. Esta estabilidad y la capacidad de predicción representan los puntos más valiosos en la observación de los patrones institucionalizados.³⁹

Muchas de las negociaciones e intercambios políticos que se realizan dentro de un sistema son llevados a cabo gracias al contexto de estabilidad que aportan las normas institucionalizadas, desde reglas y leyes secundarias hasta aquellas normas de carácter constitucional. Bajo esta estabilidad, por mínima que haya sido, es que fue posible emprender la negociación y posterior reforma electoral en 2014.

³⁷ Robert E. Goodin, *Teoría del diseño Institucional*, Gedisa, España, 2003, p.27

³⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 27

³⁹ Cfr. *Ibidem*, pp. 36-39

Las instituciones, pese a su relativa estabilidad, no son eternas e inmutables. Robert Goodin caracteriza la aparición y transformación de las instituciones mediante tres modelos de transformación social: accidente, evolución e intención.⁴⁰

El primer modelo de cambio institucional surge por accidente, es decir, que aquel cambio apreciado en un momento dado simplemente surgió porque así sucedió, de manera contingente.

El segundo modelo es el de evolución y se ejemplifica realizando una analogía con organismos biológicos. Si bien el cambio inicial surgió por accidente, ciertos mecanismos de selección y adaptabilidad generaron la supervivencia de dicha institución. Si sobreviven por un prolongado periodo de tiempo puede considerarse que la institución estuvo mejor adaptada al contexto en el cual se desarrolla a diferencia de aquellas que no perduran en el tiempo.

El tercer y último modelo es producto de una intervención intencional, es decir, el cambio puede ser generado de manera intencional por ciertos agentes u organizaciones del sistema que buscan un objetivo específico. Las intervenciones en este modelo pueden o no ser lo que se pretendía al momento de llevarlas a cabo por los diversos agentes. Estos cambios pueden beneficiar a todos o ninguno de los agentes que lo promovieron e incluso los resultados observados por el cambio pueden ser otros que los originalmente buscados.

De manera sintética, Goodin afirma que “todo caso real de cambio institucional involucra, casi seguramente una combinación de estos tres elementos. Los problemas que enfrentan los grupos, las soluciones que

⁴⁰ Cfr. *Ibidem*, pp. 40-42

elucubran y la manera en que las implementan; todo está sujeto al accidente y al error.⁴¹

Sin embargo, los accidentes y errores raramente son fortuitos, y aunque lo sean, de todas formas son el reflejo de la intencionalidad de los actores involucrados en el diseño o rediseño de una institución.

La intencionalidad es uno de los aspectos más relevantes en el proceso de diseño institucional pues el seleccionar y filtrar los diversos componentes del diseño, implica acciones deliberadas por parte de agentes dotados de intencionalidad, ya sea directa o indirectamente. Es decir existe intencionalidad según el contexto en que se aplican. Los actores deciden el tipo de acuerdo social que preferirán mantener y reproducir.

Bajo el argumento de Goodin podemos observar que el proceso de transición del IFE al INE puede enmarcarse dentro del modelo intencional, pues fue a través del Pacto por México que se concibió esta reforma. Existe para este caso una intencionalidad de generar un nuevo modelo de autoridad electoral. Una de las características principales de esta reforma es centralizar el proceso electoral. Así, el diseño o rediseño son actividades intencionales, por lo cual, según Goodin, hablar en función de diseño institucional sólo es posible cuando la intencionalidad cumple un papel central para la institución involucrada, como en este caso, la centralización de los procesos electorales.

Empero, el mismo autor señala que muchas veces una institución puede ser efecto de una acción intencionada sin ser literalmente el producto deliberado de la acción de alguien ya que no existe un único diseño ni un único diseñador. Y agrega que, en vez de apuntar hacia el diseño o rediseño total de una institución, se deben analizar el diseño de planes para la

⁴¹ *Ibidem*, p. 42

construcción de instituciones tomando en cuenta la mezcla de la multiplicidad de diseñadores y sus intervenciones intencionales en el proceso de diseño.⁴²

Es decir, el diseño intencional de instituciones sólo constituye una parte de la historia, pues en cierta medida, algunas instituciones surgen por accidente o evoluciona con una lógica propia de manera independiente de una intervención deliberada. Incluso, al hablar de diseño es necesario considerar las formas heredadas del pasado bajo las cuales los diseñadores trabajan.

Gran parte del sentido que tiene el estudio de las instituciones, deriva de explorar justamente las formas en que el pasado ha dejado su huella en el presente y cómo las acciones emprendidas en el presente para la construcción del futuro son restringidas y limitadas por las anteriores. Para el caso del rediseño de la autoridad electoral en México, es notoria la huella del pasado en la construcción del nuevo modelo.

Luego entonces, Goodin señala que el buen diseño de una institución política es aquel en el cual “todas las piezas se ajustan correctamente en un todo armónico: están bien integradas, están en equilibrio, [es decir] se corresponden adecuadamente con las demás, y con el sistema político, económico y social en el cual está inserta.”⁴³

Si una institución se encuentra inserta en el contexto apropiado, ésta perdurará en el tiempo. Aquellas que se encuentren mal adaptadas pueden ser refinadas o remplazadas con otras que se correspondan mejor con su entorno o en su caso eliminadas por completo.

⁴² Cfr. *Ibidem*, p. 45-46

⁴³ *Ibidem*, p. 52

En las organizaciones gubernamentales, sostiene Goodin, existe una impresionante longevidad y capacidad de persistir aun después de que las razones que originaron su existencia (diseño) han desaparecido.⁴⁴

Al hablar de diseño institucional se hace referencia a la *justa correspondencia* del objeto diseñado con su entorno, esto quiere decir que el diseño será el óptimo acorde a un contexto específico. Una institución bien diseñada es coherente en lo interno y se encuentra en armonía con el orden social en el cual se inserta.⁴⁵

Bajo esta perspectiva teórica cabe preguntarse qué tan bien está diseñado el reciente modelo de autoridad electoral. Anteriormente se buscó y logró la descentralización del proceso electoral y, al parecer, esta reforma viene a echar atrás lo conseguido en este rubro. En otras palabras, debemos preguntarnos qué tan armónico es el diseño del nuevo INE con el resto del sistema en el que se encuentra inserto, específicamente bajo criterios de federalismo electoral, y conocer si los principios, tanto empíricos como normativos que guiaron este diseño son los deseables.

Es importante señalar, siguiendo la lógica argumentativa de Goodin, que un primer principio para verificar si el diseño institucional es deseable debe ser su capacidad de *revisión*. Una revisión que debe enmarcarse bajo ciertos límites. Sería inútil llevar a cabo un proceso de diseño (o rediseño) institucional si éste estuviera sujeto sólo a la manipulación resultante de ciertas circunstancias sociales y/o políticas que no se corresponden a la realidad electoral del lugar en donde se desarrolla.

El principio de revisión limitada genera entonces un segundo principio deseable para el diseño-rediseño institucional, este es el principio de *solidez*.

⁴⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 55

⁴⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 56

Esto quiere decir que una institución debe tener la capacidad de adaptarse a nuevas situaciones⁴⁶ para poder sobrevivir y no desmoronarse. El principio de solidez resulta valioso para el diseño institucional dentro de los límites de aquello que en un principio no es posible determinar.

Un tercer principio deseable para el diseño institucional se deriva de la observación de los principios que motivan a los diversos actores a llevar a cabo tal o cual propuesta de diseño. Estos motivos pueden verse modificados por los valores personales de los diversos actores, sean o no pertinentes. Este hecho debe tenerse al menos en cuenta como un nuevo principio de *sensibilidad a la complejidad motivacional*. Esta sensibilidad puede enmarcarse bajo criterios de valores egoístas o valores nobles y altruistas. Ambos tipos de valores están contenidos en cada individuo. Lo importante es detectar la frecuencia de estas motivaciones y conocer qué lleva a los diversos actores a actuar de determinada forma. Intentar diseñar instituciones para ángeles o canallas depende de la relativa frecuencia de estos grupos en la población y el perjuicio o beneficio que se causaría al adoptar un diseño en lugar de otro.

2.3. Otras perspectivas institucionales

El analizar otras perspectivas institucionales en esta investigación, nos sirve para tomar elementos de otras subdisciplinas que nos ayuden a explicar el fenómeno estudiado. Así, se amplía el análisis y la comprensión del mismo desde diversas ópticas.

⁴⁶ Este proceso de adaptación puede observarse en todas las reformas electorales que siguieron después de cada proceso electoral, pues aquellas fallas detectadas y que no eran previstas en la legislación bajo la cual se realizó la elección, trataron de corregirse con una nueva reforma, aunque muchas veces estas reformas sólo fueran superficiales y no de fondo.

El modelo de elección racional intenta explicar diversos puntos de vista respecto a la conducta humana y lo adaptaremos para estudiar el proceso de transición del órgano electoral en México.

Bajo este enfoque, Philip Pettit⁴⁷ señala que al hablar de cambio institucional no sólo hace referencia a acuerdos sociales completamente nuevos, sino también a aquellos proyectos en los que se reformula su contenido. Este autor añade que no sólo se refiere a estructuras meramente formales, sino que incluye todo tipo de acuerdos que coordinan la conducta de los individuos dentro de la sociedad, en este caso, el de la autoridad electoral.

Este autor señala tres supuestos vinculados al proyecto de diseño institucional⁴⁸. Primero, que la conducta de los individuos que viven en sociedad es sensible a las oportunidades e incentivos disponibles por efecto de su situación social. Es decir, postula algunos motores de la conducta humana asociados al entorno social como lo son las oportunidades y los incentivos. Cabe destacar que nos son los únicos motores que existen, pues también se consideran los valores adquiridos que tiene los agentes, las representaciones adquiridas respecto a su situación personal e incluso las maneras en que se discuten esas representaciones.

En segundo lugar, las oportunidades e incentivos asociados a determinada situación social, a menudo pueden modificarse con la finalidad de producir una variación en la conducta agregada de los individuos. Esta modificación sirve como motor, pero también como palanca para modificar la conducta agregada de los individuos. Estas modificaciones de conducta pueden ser observables casi de manera inmediata o en el corto plazo.

⁴⁷ Philip Pettit, "El diseño institucional y la elección racional", en Robert E. Goodin, *Teoría del diseño Institucional*, Gedisa, España, 2003, pp. 75-117

⁴⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 77-78

El tercer supuesto que menciona es la existencia de algunos criterios de evaluación que ayudan a determinar que ciertos patrones agregados de conducta son preferibles sobre otros, y con ello, resulta atractivo promover tales patrones, mediante la modificación de oportunidades o incentivos, con la finalidad de que en el diseño se establezcan tales patrones. Es decir, se examinan la modificación de determinadas oportunidades e incentivos para verificar si el diseño institucional tiene sentido. Si no existe ningún consenso sobre las cuestiones vinculadas a valores predominantes en una sociedad, difícilmente el diseño atraerá el interés general.

Las medidas consideradas dentro del diseño institucional para promover o modificar las oportunidades e incentivos de los agentes y su conducta agregada son las sanciones. Estas sanciones pueden ser positivas o negativas, es decir, recompensas o penas. La sanción positiva recompensa al agente por elegir de manera adecuada, mientras que la sanción negativa lo castiga por hacerlo incorrectamente.

Las sanciones pueden ser impuestas a determinados individuos dentro de una institución a pesar de la posibilidad de ausencia de una autoridad sancionadora formal. Pueden existir simplemente determinadas sanciones y recompensas que generan que los actores realicen determinada elección que si estas no existieran. Es decir, existen sanciones a pesar de la ausencia de un agente o agencia encargada de imponerlas. Lo importante es que estos mecanismos son reconocidos e interiorizados por los actores es su proceso de deliberación. Son las sanciones existentes en leyes y normas para y que sancionan conductas nocivas.

Un segundo tipo de control con el que cuenta el diseñador institucional es el filtro o selección, diseñados para influir sobre las oportunidades y no sobre los incentivos. Estos filtros pueden ser positivos o negativos. Es decir,

pueden servir para eliminar a determinados agentes u opciones o bien para incluir a nuevos agentes u opciones. “Tienen el efecto de atraer hacia determinadas tareas a aquellos individuos que tiene más probabilidades de conducirse de una manera que resulte socialmente valiosa.”⁴⁹

Ejemplo de estos filtros son los mecanismos de designación o llamado a concurso, o los requisitos y restricciones para ser nombrado en un puesto público. Los filtros pueden aplicarse tanto sobre los agentes u opciones. En el tema electoral, un ejemplo del establecimiento de estos filtros es la designación de los Consejeros Electorales del INE por la Cámara de Diputados y después, el mecanismo que estos Consejeros aplican para la designación de los Consejeros de los Organismos Públicos Locales⁵⁰.

En el caso del Pacto por México y los diversos actores que participaron en él, a través de este enfoque se puede indagar algunas de las principales motivaciones que llevaron a la transformación de nombre del instituto. De igual forma se intenta identificar el orden de las preferencias y la elección que tomó racionalmente esta élite en materia de cambios institucionales. Necesitamos conocer las intenciones de los actores cuando se elige centralizar la institución al otorgar facultades especiales para que el INE pueda realizar el proceso electoral en algún estado.

Los supuestos bajo los cuales el INE puede realizar el proceso electoral de un estado implican que los actores involucrados no cuentan con las motivaciones suficientes para acatar las normas de conducta establecidas. Esto último, puede ser resultado de una ausencia de filtros y sanciones para el cabal cumplimiento de las normas. Debemos considerar el postulado

⁴⁹ *Ibidem*, p. 80

⁵⁰ Anteriormente Institutos Electorales Locales.

institucionalista de que el interés egoísta aconseja una conducta de incumplimiento, al menos de manera parcial.

Ante la posibilidad de incumplimiento de las normas por parte de los actores involucrados en este proceso de diseño institucional, el enfoque de la elección racional ofrece dos posibles soluciones: “el primer tipo de estrategia puede describirse como centrado en la desviación y el segundo, como centrado en el cumplimiento.”⁵¹ Siendo la segunda estrategia la de mayor relevancia dentro de este enfoque.

La primera estrategia debe tener como objetivo establecer motivadores que generen, en individuos proclives al incumplimiento, que estos se mantengan sobre el camino deseado. Esto es, generar una motivación lo suficientemente amplia para que el mayor número de individuos se apegue a ella y no quebrante el orden establecido.

Uno de los efectos de las sanciones centradas en la desviación es que puede generar más mal que bien,⁵² pues dotar de autoridad a una entidad administrativa para su aplicación nos lleva a preguntarnos ¿quién cuida a los encargados de establecer las sanciones ante la violación de una norma?

Para el caso electoral podría pensarse que el encargado de salvaguardar las leyes y normas sean los Tribunales Electorales de cada estado así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cabe mencionar que este tipo de sanciones parten de la idea de que los miembros de una sociedad son mayoritariamente canallas.

La estrategia centrada en el cumplimiento para el diseño institucional parte de la disposición positiva de las personas y considera enfrentar a los miembros más egoístas en una segunda etapa. Es decir, “afirma que debemos

⁵¹ *Ibidem*, p. 95

⁵² *Cfr. Ibidem*, p. 97

centrar nuestra atención en los mejores y más dúctiles ejemplos primero para luego ocuparnos de cómo encuadrar a aquellas piezas que son particularmente retorcidas.”⁵³

Para la aplicación de la estrategia centrada en el cumplimiento, Pettit menciona tres principios. Primero, establecer mecanismos de filtro antes que de sanción. Segundo, si existen mecanismos de sanción estos deben ser propicios a la deliberación no egocéntrica. Por último, los mecanismos de sanción deben resultar eficaces también como motivadores.

Ahora bien, si el funcionamiento de la autoridad electoral en México venía funcionando de manera rutinaria⁵⁴ a lo largo del tiempo, ¿qué motivó a la clase dirigente para emprender un cambio institucional?

Retomando el argumento de Guy Peters, bajo el enfoque de la elección racional, en México pudo generarse una ruptura entre los valores profesados por la institución y su comportamiento real, así como entre los valores sostenidos por la sociedad y el comportamiento institucional del antiguo IFE. De manera que, según estas posibilidades, el cambio institucional era probable o necesario. Este tipo de cambios rara vez son producto de un ejercicio racional y planificado, más bien responden a cuestiones de carácter emergente y orgánico, pudiendo ser que el diseño planeado (tanto en su etapa inicial como durante su desarrollo) para el INE no fuera el que los actores deseaban. Pocas son las instituciones políticas que son capaces de moldear el

⁵³ *Ibidem*, p. 104

⁵⁴ Peter Guy, haciendo alusión a March y Olsen, menciona que estos puntualizaron que todas las organizaciones desarrollan rutinas y luego las emplean para controlar los cambios dentro de su entorno laboral y para reaccionar frente a ellos. En cierto modo, las rutinas definen la naturaleza de la organización. A medida que las rutinas se fortalecen y adquieren mayor significado, aumenta el grado de institucionalización dentro de la estructura.

comportamiento de sus miembros en la dirección exacta que plantearon los autores del diseño.⁵⁵

Desde el punto de vista de la racionalidad, las instituciones brindan un medio estable para la toma de decisiones, pues generan una serie de reglas unánimemente aceptadas que permiten transformar las preferencias en decisiones.

Al hablar de cambio institucional, es decir, del tránsito de IFE al INE, el enfoque de la elección racional plantea que dicho cambio no es particularmente importante, sino que se debe poner mayor atención analítica al impacto de la estructura sobre el comportamiento y la política.⁵⁶ Es decir, identificar por qué pueden producirse preferencias estables y fracasos institucionales, esto es, la adopción de un diseño sobre otros.

Y al hablar de las relaciones entre instituciones y actores, debemos entender que dicha relación se realiza de manera bidireccional, ya que, por una parte, se argumenta que las instituciones modelan la conducta de los individuos pero también que los individuos moldean el comportamiento de las instituciones, es decir, que las instituciones son producto de la acción humana. “Los individuos modifican las instituciones, pero sus decisiones han sido ya moldeadas por las anteriores elecciones institucionales.”⁵⁷ En donde existe una paradoja pues los seres humanos diseñan la institución que posteriormente limitarán su acción.

Un elemento más a considerar sobre este enfoque, es observar si el diseño del INE y los recursos empleados para el tránsito de un instituto a otro se corresponde de manera adecuada con los beneficios que se esperan lograr con la modificación hecha. Para determinar si el diseño de la institución es el

⁵⁵ Cfr. B. Guy Peters, *op.cit.* pp. 58-63

⁵⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 89

⁵⁷ *Ibidem*, p. 92

adecuado, tendremos que observar si el nuevo modelo de INE lleva a cabo eficazmente la tarea que le ha sido asignada, manteniendo un estrecho vínculo con los valores democráticos.

Ahora bien, retomando los principios de otro enfoque del institucionalismo, este es el institucionalismo histórico, la *dependencia del rumbo*, menciona “que las decisiones políticas que se toman para formar una institución o al iniciar la actividad [en este caso para el rediseño del INE] tendrán una influencia prolongada y definitiva sobre la política dominante.”⁵⁸ Esto es, el rasgo de centralización de la función electoral que se pretende demostrar en la presente investigación puede ser el sello distintivo en el accionar de gobierno que llevó a cabo esta reforma.

Cabe destacar que la *dependencia del rumbo*, no sólo se produce de una manera inercial, sino que también las reglas y estructuras institucionales pueden generar intentos para resolver los problemas que ellas mismas han causado. Esto puede ocurrir por algún vacío en la ley o por la capacidad de los actores políticos involucrados (por ejemplo los partidos políticos) para sortear e interpretar de manera sesgada alguna ley o reglamento.

Si una institución se enfrenta con este tipo de problemas deberá encontrar el medio para corregirlas y adaptarse o dejar de existir. Muestra de ello nuevamente es el reformismo al que ha sido sujeta la cuestión electoral a lo largo del tiempo. Esto quiere decir, que la *dependencia del rumbo* más que ser un supuesto basado en la inercia del momento fundacional de una institución, se refiere más bien al rumbo que debe ser seguido por esta, es decir, pone mayor énfasis en la persistencia de la institución después de ser formada que en el momento de su creación.⁵⁹

⁵⁸ *Ibidem*, p. 99

⁵⁹ *Cfr. Ibidem*, p. 102 - 105

Bajo este enfoque, es de suma importancia el papel que desempeñan los gobiernos en las decisiones políticas que toman. Pues se afirma que una vez que los gobiernos desarrollan su política inicial y toman decisiones institucionales en determinadas áreas de políticas de gobierno, las normas creadas persisten a menos que exista una fuerza lo suficientemente grande para frenar la inercia que se crea al ponerse en práctica. “Dado que las organizaciones públicas tienden... a convertir sus actividades en rutina y a crear procedimientos operativos estándares, la fuerza de la inercia suele ser importante en el gobierno.”⁶⁰

Para este enfoque, al hablar de institución se hace referencia a estructuras formales y legales tanto sociales como políticas, por ejemplo: legislaturas, leyes (leyes electorales) o clase social.

El institucionalismo histórico sostiene que cuando hay un cambio institucional importante en el sentido evolutivo, posterior a que se realizó dicho cambio puede argumentarse que hubo una fuerza suficiente que generó una salida del equilibrio y la inercia que afectaban, negativamente, a una institución. “El cambio se produjo, de modo que debe haber habido [debió generarse] presión suficiente como para generar el cambio observado”⁶¹, es decir, la reforma electoral en un momento de *coyuntura crítica*.

El proceso de transición hizo evidente que la estructura electoral se encontraba en crisis y que existía una necesidad por redefinirla generando una estructura superior a la existente (o al menos esa fue la idea).

Tomando en cuenta otras variables como lo son los intereses políticos y las decisiones de los actores podemos establecer que las instituciones son importantes para establecer un marco de referencia de acción.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 101

⁶¹ *Ibidem*, p. 107

Bajo el enfoque histórico comparativo existe un sinnúmero de formas por medio de las cuales se puede diseñar una institución. Pero algo importante que destaca es la intervención de las élites políticas para diseñar los nuevos formatos institucionales, aunado a esto, señala que las mejores instituciones son aquellas que tienen la capacidad de tomar decisiones importantes en momentos claves.⁶²

Un enfoque más del cual tomamos elementos para el análisis del tránsito del IFE al INE es el del institucionalismo sociológico, de éste utilizaremos el concepto de *sedimentación* para analizar y detectar aquellas funciones del INE que se asientan sobre su pasado, es decir, sobre el IFE. El concepto de sedimentación ayudara a reflejar la característica histórica y acumulativa en el tránsito del IFE al INE y nos ayuda a observar cómo gran parte de la estructura pasada se mantiene en la nueva institución, y también para analizar las modificaciones realizadas en materia de federalismo electoral y analizar si la nueva institución modifica de manera sustantiva el statu quo anterior.

Por último, al hacer referencia al federalismo electoral es necesario caracterizar a esta forma de sistema, al menos en una acepción mínima como “el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas.”⁶³ Añadiendo la capacidad para llevar a cabo por sí mismo los procesos electorales en cada estado.

⁶² Cfr. *Ibidem*, p. 141 -143.

⁶³ Miguel Carbonell, “El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias” [en línea], en *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf> [consulta: 29 de febrero de 2016]

Capítulo III. La transición IFE-INE: actores, propuestas y acuerdos

3.1 Los actores y el Pacto por México: premisas generales

La reforma político electoral 2014 se concretó a través de llamado Pacto por México. El pacto es de suma importancia pues logró agrupar a las tres principales fuerzas políticas del país en la construcción de acuerdos, de los cuales se derivan una serie de reformas llamadas “estructurales” que han guiado el proceso de gobierno de Enrique Peña Nieto.

La firma de este pacto derivó de la necesidad de contar con una mayoría legislativa que permitiera al presidente llevar a cabo las reformas necesarias postuladas por su gobierno, pues ningún partido por sí solo puede llevar a cabo reformas de carácter constitucional. Es decir, la firma del pacto significó en una primera etapa la consecución de mayorías parlamentarias que permitieran emprender tales reformas.

El mecanismo de negociación implementado consistió en el apoyo recíproco y condicionado por parte de los partidos para apoyar tal o cual reforma. Esto es, cada partido político tenía un mayor interés en llevar a cabo unas reformas específicas sobre otras, por lo cual, el apoyo para la aprobación de alguna reforma consistió en el apoyo recíproco por parte de los otros dos partidos para aprobar otra reforma.

El Pacto por México fue firmado el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec por el presidente Enrique Peña Nieto, Gustavo Madero Muñoz, presidente del Partido Acción Nacional; María Cristina Díaz Salazar, presidente del Partido Revolucionario Institucional; y Jesús Zambrano Grijalva, presidente del Partido de la Revolución Democrática.

En el discurso de apertura durante la firma del pacto, el presidente Peña Nieto, haciendo alusión a la importancia del proceso legislativo en la aprobación de las reformas, entre ellas la reforma política, comentó que “Este acuerdo no sustituye ni limita el proceso legislativo, al contrario, lo fortalece y abre una nueva vía para encontrar acuerdos y construir mayorías”⁶⁴ y añade que el pacto “da estabilidad, certeza y rumbo a México, que blindará de coyunturas político-electorales los asuntos esenciales del país.”⁶⁵

Por su parte la presidenta nacional del PRI, María Cristina Díaz Salazar, al mencionar que “El Pacto por México habrá de ser un gran facilitador en el tránsito de los acuerdos en el Congreso de la Unión”⁶⁶, hace referencia a que la suma de las fuerzas políticas por medio de este acuerdo permitirá contar con las mayorías parlamentarias y constitucionales para aprobar las reformas planteadas.

Gustavo Madero, presidente del PAN, afirma que gran parte de la plataforma y agenda legislativa del PAN “está contemplada en este acuerdo, lo cual nos anima para confiar en que su aprobación pueda lograrse y convertirse en una realidad.”⁶⁷ Y anima a los presentes a respaldar el trabajo legislativo que debe realizarse para concretar el pacto pues se debe “traducir en

⁶⁴ Discurso del Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, durante la firma del Pacto por México [en línea] Dirección URL: <http://pactopormexico.org/wp-content/uploads/2012/12/Discurso-del-Presidente-de-la-Rep%C3%BAblica.pdf> [consulta: 25 de febrero de 2016]

⁶⁵ *Ibidem*

⁶⁶ Discurso de la Presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional, María Cristina Díaz Salazar, durante la firma del Pacto por México [en línea] Dirección URL: <http://pactopormexico.org/wp-content/uploads/2012/12/Discurso-de-la-Presidenta-del-Comit%C3%A9-Ejecutivo-del-Partido-Revolucionario-Institucional.pdf> [consulta: 25 de febrero de 2016]

⁶⁷ Discurso del Presidente Nacional del Partido Acción Nacional, Gustavo Madero Muñoz, durante la firma del Pacto por México [en línea] Dirección URL: <http://pactopormexico.org/wp-content/uploads/2012/12/Discurso-del-Presidente-Nacional-del-Partido-Acci%C3%B3n-Nacional.pdf> [consulta: 25 de febrero de 2016]

iniciativas legislativas este acuerdo y respaldar el trabajo de nuestros legisladores para su deliberación, su enriquecimiento y su aprobación”⁶⁸

Por último, Jesús Zambrano, presidente nacional del PRD reconoce la importancia de la firma del pacto como el mecanismo necesario para poder solventar las problemáticas del país de manera conjunta, pues ningún partido por sí solo puede emprender las reformas necesarias para el desarrollo del país, y afirma que “la decisión del electorado fue que ninguna fuerza política... puede por sí sola sacar adelante sus propuestas o resolver los grandes y graves problemas del país.”⁶⁹

Entre la serie de reformas estructurales propuestas mediante el Pacto, se encuentra la llamada Reforma Política. Esta reforma es de suma trascendencia pues plantea diversos aspectos tendientes a mejorar la calidad de la democracia en México, entre ellos el de generar un nuevo modelo de autoridad electoral.

En el punto cinco denominado *Acuerdos para la gobernabilidad democrática*, específicamente en el punto 5.3. *Partidos Políticos y Elecciones* en su último inciso se establece “Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.”⁷⁰

Es entonces que a partir de esta propuesta se pone en marcha el proceso de reforma política que a la postre generaría el cambio de nombre de la autoridad electoral del país de Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral, y acorde a la propuesta establecida en el Pacto por México, se

⁶⁸ *Ibidem*

⁶⁹ Discurso del Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática, Jesús Zambrano Grijalva, durante la firma del Pacto por México [en línea] Dirección URL: <http://pactopormexico.org/wp-content/uploads/2012/12/Discurso-del-Presidente-Nacional-del-Partido-de-la-Revoluci%C3%B3n-Democr%C3%A1tica.pdf> [consulta: 25 de febrero de 2016]

⁷⁰ Pacto por México (punto 5.3 último inciso) [en línea] Dirección URL: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf> [consulta: 25 de febrero de 2016]

genera un nuevo modelo de autoridad electoral, en la cual una de sus principales características es la posibilidad de la centralización en la organización de los procesos electorales, que si bien se establece bajo ciertos supuestos, la facultad para realizar los procesos desde el centro del Instituto es una realidad que atenta contra los principios federalistas imperantes en legislaciones electorales pasadas.

Tras un arduo proceso de negociación, la reforma político electoral fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. Resultado de esta reforma es el cambio de nombre de IFE a INE, el aumento de nueve a 11 consejeros electorales del Consejo General y la facultad que se le otorga a éstos para nombrar a los consejeros de los Organismos Públicos Locales de cada estado (anteriormente Institutos Electorales Locales).

El contenido de la reforma política es más amplio, sin embargo, para los fines de esta investigación nos centraremos en el tránsito del nombre del instituto y las características centralistas que permean el nuevo modelo de autoridad electoral.

3.2. Perspectivas en torno a la reforma

Varios fueron los actores y académicos que posterior a la publicación de la reforma electoral 2014 manifestaron sus posturas. Algunos veían como benéficos los cambios propuestos, otros encuentran en la sobrecarga de funciones otorgadas al INE futuras problemáticas para su accionar. Algunos más manifestaron su postura referente al tema del federalismo electoral.

En este apartado, centraremos nuestra atención en el análisis de las perspectivas en torno a la reforma electoral que fueron vertidas en el foro

“Análisis y Perspectivas de la Reforma Política para el Proceso electoral 2014-2015” que se realizó los días 6 y 7 de febrero de 2014 y fue organizado por el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano en la Cámara de Diputados.

En este foro, se expresaron diversas posturas sobre las distintas problemáticas electorales tanto a nivel federal como local, así como las posibles consecuencias del nuevo diseño de autoridad electoral y su implicación para la soberanía de los estados.

Ya en la ponencia presentada por el investigador Jaime Cárdenas García titulada “Características generales de la reforma constitucional electoral y la crisis del sistema electoral”, éste manifiesta que la reforma, específicamente el nuevo modelo de autoridad electoral, el del INE, implica un “desdoblamiento de la oligarquía”⁷¹ pues los mecanismos a través de los cuales serán seleccionados los titulares del INE (y demás órganos autónomos derivados de la reforma) serán consecuencia del reparto por cuotas entre partidos, y “reproducirán los intereses, poder e ideología de las fuerzas políticas y económicas hoy dominantes en México.”⁷² Este mecanismo, dejará *a priori*, en entredicho su desempeño en los respectivos puestos de dirección, pues estos organismos fungirán como correas de transmisión institucionales de las concepciones de la clase política dirigente.

Aunado a esto, Jaime Cárdenas considera que la reforma negociada en el Pacto por México, se realizó en la opacidad, pues únicamente fue un acuerdo que incluyó a las tres principales fuerzas políticas del país sin tomar en cuenta la opinión de la sociedad, de los académicos, de los partidos

⁷¹ Jaime Cárdenas García, “Características generales de la reforma constitucional electoral y la crisis del sistema electoral”, en Manuel Huerta Ladrón de Guevara, Alfonso Durazo Monatño, Adrián Giménez-Welsh y Juan Romero Tenorio (coords.), *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2014*, MA Porrúa-LXII Legislatura Cámara de Diputados, México, 2014, p. 25

⁷² *ibidem*

minoritarios ni de la autoridad electoral. Su negociación se realizó más allá de la tribuna parlamentaria y con una intervención determinante del Ejecutivo federal, por lo cual es una reforma ilegítima.

Además, comenta el mismo autor, la reforma política sirvió como moneda de cambio para que el PAN apoyara la reforma energética. Es decir, gracias al apoyo que el PAN expresó para la aprobación de la reforma energética, la reforma electoral pudo salir adelante.

Por último, esta ponencia concluye mencionando que con cada reforma estructural derivada del Pacto por México, la élite gobernante se fortalece mientras que la sociedad pierde y mientras los procesos electorales sigan determinando ganadores antes de la jornada electoral, el sistema democrático en México es sólo una fachada.

Un segundo trabajo a destacar en este foro, fue el presentado por Adrián Oswaldo Cervantes Arista titulado “Perspectivas del Instituto Electoral”. Sobre el diseño de la nueva autoridad electoral, el autor manifiesta su apoyo en el sentido de que ésta es una oportunidad para la creación de un INE que responda a las necesidades de los actores políticos y de la ciudadanía, además de trabajar de manera conjunta con los 32 institutos electorales del país.

Esta ponencia pone especial énfasis en el proceso de transición al que será sujeto el personal del IFE y de los institutos locales para su inserción en el nuevo Servicio Profesional Electoral que será administrado por el INE. Pues será a través de este servicio que se pueda acceder a la estructura administrativa de del INE y de los institutos locales y gracias a la evaluación de su desempeño y al buen actuar de éstos “se ha podido transformar y brindar certeza, confianza y transparencia a las elecciones desde la creación del IFE y

que sirvió como modelo para el diseño de las Autoridades Electorales Locales.”⁷³

La ponencia concluye estableciendo que para el correcto funcionamiento del nuevo modelo de autoridad electoral, deberá integrar en sus estructuras al personal con capacidades técnicas y profesionales destacables, ajeno a los intereses políticos y aprovechar el capital humano que ya se ha desarrollado en los diversos institutos electorales pues ya cuentan con una gran experiencia y profesionalismo.

En la ponencia presentada por el Dr. Adrián Gimete-Welsh, comenta que en una primera etapa organizativa del IFE, bajo la presidencia de José Woldenberg, el órgano electoral logró “elecciones libres, competitivas y de resultados dignos de certeza, objetivos y confiables”⁷⁴ con lo cual se logró la consolidación de este órgano incluso en la percepción internacional.

Por su parte, continuando con la ponencia, los procesos electorales 2006, 2012 y 2013 fueron duramente cuestionados tanto a nivel federal como local. Aquellos que se expresaron a favor del buen funcionamiento del instituto en estos procesos han manifestado como puntos favorables la “capacidad técnica, administrativa y organizativa en los comicios y su desempeño en el recuento de los votos, el padrón electoral”⁷⁵; mientras que las posturas críticas de estos procesos, manifiestan la “incapacidad de los consejeros para contener la compra y coacción del voto y la debilidad de la

⁷³ Adrián Oswaldo Cervantes Arista, “Perspectivas del Instituto Electoral”, en Manuel Huerta Ladrón de Guevara, Alfonso Durazo Monatño, Adrián Gimete-Welsh y Juan Romero Tenorio (coords.), *op.cit*, p. 37

⁷⁴ Adrián Gimete-Welsh, “Procedimientos para la idónea aplicación de la reforma constitucional que impactan en el sistema electoral mexicano y propician la buena marcha del Instituto Nacional Electoral” en Manuel Huerta Ladrón de Guevara, Alfonso Durazo Monatño, Adrián Gimete-Welsh y Juan Romero Tenorio (coords.), *op.cit*, p. 41

⁷⁵ *Ibidem*, p. 42

institución para garantizar que la contienda electoral fuera equitativa, certera, objetiva e imparcial.”⁷⁶

El ponente argumenta que la sustitución del IFE por el INE, será positiva en su funcionamiento siempre y cuando los legisladores, en el marco de elaboración de las leyes secundarias, encuentren coherencia entre los objetivos planteados en la reforma y la elaboración de las leyes secundarias que regirán a la nueva autoridad electoral.

Otro trabajo que destaca en este foro, fue el presentado por Saúl Mandujano Rubio titulado “Perspectivas del Instituto Nacional Electoral: entre la prisa, la ambigüedad y la inconsistencia”. En este trabajo, el autor critica el proyecto de reforma ya que en él el “INE carece de un modelo de institución electoral... [pues el proyecto] contiene múltiples imprecisiones y poca claridad respecto a la división de competencias y facultades del Instituto Nacional Electoral y de los órganos electorales locales. Esta falta de certeza en la distribución de competencias podría poner en riesgo la operación de las elecciones mexicanas.”⁷⁷

Afirma que esta reforma implementa un modelo de recentralización de la función electoral y modifica la naturaleza del modelo organizativo de las elecciones y no establece de manera clara cuáles serán los mecanismos para la realización de las elecciones locales. También critica las nuevas atribuciones del INE en los procesos locales, pues “de todos modos está obligada [el INE] a coexistir con las autoridades electorales estatales, solo que esta vez en un plano más confuso y en muchos sentidos incoherente”⁷⁸

⁷⁶ *Ibidem*, p. 42

⁷⁷ Saúl Mandujano Rubio, “Perspectivas del Instituto Nacional Electoral: entre la prisa, la ambigüedad y la inconsistencia”, en Manuel Huerta Ladrón de Guevara, Alfonso Durazo Monatño, Adrián Gimete-Welsh y Juan Romero Tenorio (coords.), *op.cit*, p.67

⁷⁸ *Ibidem*, p. 67

Aunado a esto, el ponente menciona que la estructura del INE será básicamente la misma del IFE a excepción del Órgano Técnico de Fiscalización y se “incorpora al Instituto una oficialía electoral investida de fe pública para actos de naturaleza electoral”⁷⁹

En cuanto a la sobrecarga de funciones asignadas al INE, el ponente menciona que esto podría resultar en un mal desempeño de las funciones electorales a realizar. También realiza esta crítica en el sentido de que muchas de las funciones atribuidas al INE pueden ser delegadas por éste en los OPLs y reasumirlas en cualquier momento, por lo cual, estas facultades quedan “expuestas al vaivén de las estrategias y de los humores de partidos y candidatos en el momento mismo de la elección.”⁸⁰

También critica los mecanismos de nombramiento de los consejeros generales, pues involucra a una serie de organismos constitucionales autónomos que no tiene competencia en materia electoral.

Sobre las facultades otorgadas al INE para la realización de los procesos locales, el ponente crítica que en tanto a que estas atribuciones son consideradas como discrecionales, pues se deja al criterio del Consejo General del INE la posibilidad de atraer en cualquier momento cualquier etapa del proceso electoral y sustituir las funciones que realizan los institutos locales; “sin establecer las definiciones mínimas para su ejecución, los criterios temporales, presupuestales o causales para que la función sea llevada a cabo por el instituto nacional o un órgano local.”⁸¹

El académico Pablo Xavier Becerra Chávez, también fue partícipe en este foro. En su ponencia titulada “Del IFE al INE. Un gran reto” manifiesta

⁷⁹ *Ibidem*, p. 69

⁸⁰ *Ibidem*, p. 70

⁸¹ *Ibidem*, p. 73

que el tránsito de IFE al INE no es cosa menor pues representa “un cambio del diseño global de la institución encargada de organizar las elecciones.”⁸²

Esta reforma electoral (2014), comenta el ponente, responde a las acusaciones hechas por los partidos perdedores después del proceso electoral 2012, en el cual, el llamado “Movimiento Progresista” acusó al PRI de haber ganado la elección gracias a la gran cantidad de recursos que le inyectaron a la elección y a la complicidad del IFE para que esto sucediera. Por ello, a través del Pacto por México se trató de subsanar este problema.

Sobre el proceso de negociación de la reforma electoral, el ponente destaca el apoyo por parte del PRD hacia ésta. En un primer momento el PRD se sumó a la iniciativa de reforma electoral, sin embargo, tras la negociación entre el PAN y el PRI para sacar adelante la reforma energética, el PRD decidió deslindarse de la reforma electoral.

Pablo Becerra, también comenta que en la iniciativa original del PAN y PRD sobre la reforma electoral, se contemplaba la desaparición total de los institutos electorales locales, y la concentración para la realización de todos los procesos electorales (tanto federales como locales) por parte de la nueva autoridad electoral. Esto significaría también la remoción total de los consejeros del IFE y el nombramiento de nuevos encargados de la dirección general del nuevo instituto.

Sin embargo, en la reforma electoral aprobada esto no sucedió “Lo que finalmente resultó fue una extraña combinación: un Instituto Nacional Electoral con atribuciones en materia de elecciones federales y locales, que será el superior jerárquico de los institutos locales, que finalmente

⁸² Pablo Xavier Becerra Chávez, “Del IFE al INE. Un gran reto”, en Manuel Huerta Ladrón de Guevara, Alfonso Durazo Monatño, Adrián Gimete-Welsh y Juan Romero Tenorio (coords.), *op.cit.*, p. 107

sobrevivieron.”⁸³ Aunado a esto se le otorgan al INE nuevas atribuciones que representará una sobrecarga en sus funciones.

En la ponencia presentada por Francisco González Ocampo titulada “Derechos políticos y responsabilidad histórica de la representación popular” en el apartado de “Integración de Consejos Electorales” se hace mención sobre los mecanismos de nombramiento de los consejeros del Consejo General del INE, en un primer momento y el posterior nombramiento por parte de éstos de los consejeros de los OPLs.

Sobre este tema, el ponente manifiesta que la percepción social sobre el mecanismo de designación “es que obedece, en primer orden, por cercanía política con quienes los designan. Al ser facultad de legislaturas nombrarlos, posibilita de facto en forma determinante que la fracción parlamentaria mayoritaria imponga la decisión final o bien la negociación de cuotas, generando confrontación con las fracciones minoritarias representadas en la Cámara de Diputados Federal o, congresos locales.”⁸⁴

La participación de Irma Méndez de Hoyos⁸⁵ en este foro con la ponencia titulada “Calidad de las elecciones y reforma electoral 2014 en México: algunas implicaciones” parte de considerar que la reforma electoral propuesta tiene la finalidad de elevar la calidad de los procesos electorales tanto a nivel federal como local. Para esto, comenta, es necesario en un primer momento considerar los mecanismos a través de los cuales se eleva la calidad de la democracia, y un segundo aspecto referente a los mecanismos para controlar aquellas malas prácticas observadas en los procesos electorales.

⁸³ *Ibidem*, p. 109

⁸⁴ Francisco González Ocampo, “Derechos políticos y responsabilidad histórica de la representación popular” en Manuel Huerta Ladrón de Guevara, Alfonso Durazo Monatño, Adrián Gimete-Welsh y Juan Romero Tenorio (coords.), *op.cit.*, p. 122

⁸⁵ Irma Méndez de Hoyos, “Calidad de las elecciones y reforma electoral 2014 en México: algunas implicaciones” en Manuel Huerta Ladrón de Guevara, Alfonso Durazo Monatño, Adrián Gimete-Welsh y Juan Romero Tenorio (coords.), *op.cit.*, pp. 193-199

También comenta que en un estudio previo realizado por ella, encontró que la conformación de los institutos electorales locales es muy variada, y la independencia de éstos frente a los demás poderes también varía de uno a otro.

Los resultados de su investigación, plantean que los grados de independencia y partidización de los órganos electorales es muy variado. Algunos representan niveles bajos de independencia mientras que en otros se observa lo contrario.⁸⁶

Ante ello, también encontró que “en términos del diseño institucional, los tribunales electorales estatales y los institutos garantizan elecciones libres equitativas competitivas en la ley; en la práctica, los procedimientos están sesgados, son manipulados, las reglas permiten tomas de decisiones discrecionales, y esos sesgos son los que creo vale la pena revisar. Muchas veces los sesgos son por omisiones, pero finalmente los órganos electorales estatales siguen jugando un papel central en la calidad de las elecciones en nuestro país y en el mundo; y la naturaleza de las elecciones está evidentemente impactada por los órganos electorales.”⁸⁷

3.3. Las iniciativas sobre la reforma electoral 2014

Posteriormente a la firma del Pacto por México, tanto el PAN como el PRD presentaron de manera separada sus respectivas iniciativas para efectos de la

⁸⁶ Los resultados obtenidos en esta investigación son: En la independencia formal que existe en la ley, encontré que hay 15 estados con independencia baja, es decir, tenemos en la realidad 15 estados en donde la propia ley garantiza muy baja independencia, seis estados solamente con una alta independencia y 11 estados con independencia media. Después el partidismo lo medimos a partir de una encuesta a expertos locales y la naturaleza de los órganos que intervienen en el proceso de nominación de los conejeros. Ahí encontramos que el partidismo es alto en 19 entidades, medio en 11 estados y sólo dos casos de partidismo bajo. Considero que aquí ya de entrada tenemos un gran problema en los órganos electorales a nivel estatal ya que están altamente partidizados. Finalmente, cuando vamos al profesionalismo nos encontramos con un problema que es aún más grande, pues sólo en 13 entidades federativas se han aprobado los estatutos de funcionamiento y en el resto, el SPE existe tan sólo en la ley.

⁸⁷ Irma Méndez de Hoyos, *op.cit.* p. 197

reforma en materia político-electoral derivada de este acuerdo. En ellas expresan sus puntos de vista sobre el contenido de esta reforma, así como sus puntos prioritarios y los mecanismos necesarios para la democratización del régimen político.

El día 17 de julio de 2013, en una conferencia conjunta, los Senadores del PRD, Miguel Barbosa Huerta y Manuel Camacho Solís; y de los Senadores del PAN, Ernesto Cordero Arroyo y Roberto Gil Zuarth presentaron sus propuestas de reforma política.⁸⁸

En esta conferencia, el senador Ernesto Cordero destacó los conflictos sucedidos tras la jornada electoral que acababa de pasar y mencionó que la manera de resolver estos conflictos “de manera profunda, estructural y definitiva es con un marco legal y constitucional adecuado que nos permita resolver, pues todo lo que vimos sucedió durante la jornada electoral.”⁸⁹

El senador Miguel Barbosa se refirió a esta reforma como un esfuerzo por “la democratización del régimen político y la rendición de cuentas, no solamente una reforma política urgente, profunda sino aquella también que democratice el ejercicio del poder”.⁹⁰

Por su parte, el senador Manuel Camacho Solís mencionó que esta reforma política es presentada “en el momento político más oportuno, la que cierra el ciclo de las reformas electorales coyunturales con una propuesta integral para la democratización del régimen político y el control social del poder. Para reformar el acceso al poder, su ejercicio y la rendición de

⁸⁸ Iniciativas de reformas política y electoral PAN y PRD. Documentos para el Debate, Grupo Editorial Transición, Centro de Estudios Políticos y de Seguridad Nacional, S.C., Indicador Político, [en línea] Dirección URL: <http://indicadorpolitico.mx/images/pdfs/cuadernos/iniciativa-reforma-pol.pdf> [Consulta: 28 de mayo de 2014]

⁸⁹ Discurso de Ernesto Cordero, *Ibidem*

⁹⁰ Discurso de Miguel Barbosa, *Ibidem*

cuentas.”⁹¹ Y agrega que esta reforma propone “la evolución hacia un reordenamiento institucional y transparente que facilite la cooperación y la mayor corresponsabilidad en el ejercicio del gobierno.”

En su turno de tomar la palabra, el senador Roberto Gil Zuarth menciona como un primer eje de la reforma el adecuar las reglas electorales que permiten el acceso al poder político. Después, haciendo alusión a los procesos de fiscalización hacia los partidos políticos que en la reforma de 2007 se trasladó a la Unidad de Fiscalización, comentó que esta facultad será devuelta nuevamente al Consejo General del INE, pues existieron una serie de problemas para poder fiscalizar de manera efectiva a candidatos y partidos.

Posteriormente, el senador Gil Zuarth, mencionó una serie de consideraciones en referencia a la característica centralista que se observa en esta reforma electoral. Cabe destacar que fue el único personaje que en esta conferencia se refirió más específicamente al tema de la autoridad electoral dentro de la reforma propuesta.

Primero comentó que se establecerá “un mecanismo para que la Federación pueda intervenir de manera subsidiaria y temporal para atender situaciones de hecho que aquejen a alguna entidad federativa. Nuestro sistema federal tiene un elemento que ha generado algunos problemas para atender ciertos problemas de hecho, y específicamente su rigidez.”⁹²

Aunado a esto, hizo alusión a la posibilidad de que el INE asuma el proceso electoral de alguna entidad al decir que “Con este mecanismo no solamente pueden desaparecer los órganos locales y convocar a una nueva elección, sino también puede asumir temporalmente una determinada función para contribuir a la normalización de las condiciones de desarrollo

⁹¹ Discurso de Manuel Camacho Solís, *Ibidem*

⁹² Discurso de Roberto Gil Zuarth, *Ibidem*

institucional en esa entidad federativa.”⁹³ Y agregó “Proponemos también que el Senado tenga la facultad de poder sancionar a órganos electorales locales cuando no cumplan con los principios de objetividad, imparcialidad e independencia.”⁹⁴

Por último, sobre la facultad que se le otorgará al INE para el nombramiento de los consejeros electorales de los organismos públicos locales, el senador Gil Zuarth comentó que “los problemas de parcialidad de los órganos electorales tienen que ver con el esquema de nombramiento, es decir, que su horizonte profesional depende de un acuerdo político en la Legislatura; con este mecanismo lo que proponemos es que los nombramientos del funcionariado electoral en todo el país responda a los principios de servicio de carrera, es decir, ingreso por capacidades, permanencia por desempeño y, sobre todo, un régimen disciplinario ajeno a las dinámicas políticas.”⁹⁵

3.3.1. La iniciativa del PAN

En la exposición de motivos de esta iniciativa, el PAN hizo alusión a las demandas históricas que este partido ha manifestado en materia electoral a lo largo del tiempo, poniendo énfasis en las reformas realizadas en los años 1980’s y 1990’s que generaron una autoridad electoral autónoma, no dependiente del gobierno, así como la creación de tribunales federales en materia electoral.

Una de las intenciones al promover esta reforma, explica el mismo documento, es prevenir y superar las deficiencias que se han presentado

⁹³ *Ibidem*

⁹⁴ *Ibidem*

⁹⁵ *Ibidem*

durante los comicios electorales. Por ello se vuelve necesario que las instituciones electorales sean más vigorosas y confiables. Por ello se proponen tres ejes fundamentales para el trabajo y mejoramiento en materia política y electoral.

Estos tres ejes son:

- “1. Tener elecciones libres y justas, que terminen con las inequidades que se siguen presentando, sobre todo en las entidades federativas.
2. Facilitar la construcción de mayorías congresionales, de manera tal que se puedan redefinir las relaciones de cooperación y control entre los poderes del Estado.
3. Fortalecer al Congreso de la Unión a fin de que pueda asumir de mejor manera sus funciones legislativas, fiscalizadoras y de representación política.”⁹⁶

Cabe mencionar que varias de las propuestas presentadas por el PAN para efectos de esta reforma, ya habían sido presentadas en legislaturas anteriores sin lograr que fueran discutidas y aprobadas.

Uno de los objetivos de esta reforma, específicamente en materia electoral, es “fortalecer a las instituciones encargadas de la organización de las elecciones, de la impartición de justicia electoral y de la persecución de delitos.”⁹⁷

Aunado a esto, la iniciativa de reforma plantea que se logrará un fortalecimiento del federalismo, pues se podrá contar por primera ocasión con una legislación electoral única en todo el territorio mexicano, que sea capaz de establecer reglas comunes tanto a partidos políticos federales como locales, y se dota de un marco jurídico “de equidad e igualdad para la organización de

⁹⁶ Iniciativa de la Reforma Político-Electoral del PAN, [en línea] Dirección URL: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2805> [Consulta: 28 de mayo de 2014]

⁹⁷ *Ibidem*

las elecciones, a través de un órgano nacional imparcial ajeno a intereses políticos y cacicazgos locales.”⁹⁸

Sin embargo, esta característica que en el discurso fortalece al federalismo, en realidad limita la autonomía de los estados en la realización de sus procesos electorales y en la designación de sus autoridades en la misma materia, pues se facultará al Consejo General de la autoridad electoral para el nombramiento de los consejeros de los organismos públicos locales y se establecerán tres supuestos bajo los cuales el INE podrá realizar los procesos electorales de algún estado en cualquiera de sus etapas.

Otro de los aspectos que resaltan en esta iniciativa en materia política es el establecimiento de los gobiernos de coalición, y argumentan que mediante este mecanismo será posible evitar algunos conflictos poselectorales pues se establecerán “reglas que permitan crear gobiernos de coalición, motivando la instauración de los acuerdos que incentiven a determinadas fuerzas políticas que perdieron en la elección, a participar en el gobierno, lo que redundará en la gobernabilidad del país y en evitar el estancamiento de reformas legislativas de la agenda del Presidente electo”.⁹⁹ Podríamos decir que la firma del Pacto por México es un primer ensayo del establecimiento de un gobierno de coalición, pues la firma de este acuerdo por las tres principales fuerzas políticas del país, le permitió al Ejecutivo contar con la mayoría parlamentaria suficiente para la aprobación de las reformas propuestas.

Uno de los principales fundamentos para esta reforma por parte de Acción Nacional, es combatir el poder de los gobernadores para nombrar a las autoridades electorales locales, por ello, afirman, se generará un nuevo

⁹⁸ *Ibidem*

⁹⁹ *ibidem*

modelo de sistema electoral que asegure la estabilidad democrática y del sistema político en todo el país.

El punto I de esta iniciativa hace referencia a la reforma electoral planteada. El inciso a) se refiere específicamente al Instituto Nacional Electoral; el inciso b) hace alusión al Tribunal de Justicia Electoral; mientras que el inciso c) se refiere al Código Electoral Único y a la Ley General del Partidos Políticos.

Sobre el Instituto Nacional Electoral, la iniciativa comienza reconociendo la labor democratizadora, de confianza y credibilidad que a lo largo de los últimos 20 años ha caracterizado a la autoridad electoral a nivel federal, sin embargo, considera que a nivel local, este proceso no ha sido tan sólido, pues “En algunos casos podemos incluso hablar de auténticas involuciones autoritarias. La democratización nacional no ha ido a la par de la subnacional.”¹⁰⁰

Posteriormente se reafirma que una de las finalidades de esta iniciativa es combatir el poder de los gobernadores a la hora de la conformación de los consejeros de los institutos electorales locales, pues algunos de los titulares de los ejecutivos locales han logrado el control de sus congresos, ya que estos órganos son los encargados formales de nombrar a los consejeros de esos institutos. “Esto impide que se puedan desarrollar elecciones libres y equitativas, como hemos visto de manera recurrente en muchos estados del país.”¹⁰¹

A partir de esta problemática y de la incapacidad de los institutos locales para asegurar la democracia, afirma la iniciativa, el PAN considera pertinente el rediseño de la autoridad electoral en el Instituto Nacional

¹⁰⁰ *Ibidem*

¹⁰¹ *Ibidem*

Electoral, que se capaz, debido a su experiencia como IFE, de organizar elecciones tanto a nivel federal como local. Para ello, el trabajo del nuevo modelo deberá basarse en el principio de subsidiariedad, es decir, “cuando un ente inferior no pueda desempeñar adecuadamente su función, es obligación que el ente superior entre subsidiariamente a auxiliarlo.”¹⁰² Y añade que “los institutos electorales locales hoy no garantizan la democracia, por lo que es necesario que desde la Federación se tomen medidas.”¹⁰³

En este mismo rubro, la iniciativa hace mención a la problemática que puede presentar el nuevo diseño de autoridad electoral referente al tema del federalismo. Menciona que esta reforma no atenta contra los principios federalistas del país y de la autoridad electoral, pues “el pacto federal está en constante desarrollo y numerosas competencias que antes eran de la Federación ahora lo son de los estados y viceversa en aras de la eficiencia administrativa”¹⁰⁴. Sin embargo, consideramos que sí es posible observar rasgos centralistas en esta reforma, tanto en la facultad que se le otorga al nuevo modelo de autoridad electoral para nombrar a los consejeros electorales locales y en la posibilidad de asumir algún proceso en cualquiera de sus etapas.

A pesar de esto, en la iniciativa se afirma que el PAN mantiene su vocación federalista y justifica este aspecto mencionando que en un primer proceso “se trasladó la función de la organización comicial a un ente autónomo y neutral respecto de las demás poderes: el Instituto Federal Electoral.”¹⁰⁵ Y añade que bajo este nuevo modelo se garantiza una de las finalidades de régimen federalista: “ampliar la esfera del gobierno popular,

¹⁰² *Ibidem*

¹⁰³ *Ibidem*

¹⁰⁴ *Ibidem*

¹⁰⁵ *Ibidem*

garantizándose plenamente el ejercicio soberano de la voluntad popular, consolidando el derecho de los ciudadanos de tener mayor posibilidad de participar directa y permanentemente en el proceso de formación de las decisiones políticas y donde el poder puede ser sometido a un control más directo por parte del pueblo. Esta iniciativa tiende a ampliar los márgenes de actuación de ese ente neutral para consolidar ese derecho ciudadano en los distintos niveles de gobierno.”¹⁰⁶

Otro de los argumentos que esgrime la iniciativa para justificar la posibilidad de asunción por parte del INE de los procesos electorales locales es, bajo la visión del PAN, la falta de profesionalismo de los institutos electorales locales, así como la duplicidad de estructuras entre el IFE y los institutos locales, lo cual eleva de manera significativa el costo de los procesos electorales.

Afirma Acción Nacional, que el IFE cuenta con la capacidad de llegar e instalar casillas en comunidades lejanas y realizar los procesos federales. Esta capacidad debe ser aprovechada para procesar las elecciones locales.

Por su parte en los institutos locales, dice la iniciativa, existe gran diversidad de mecanismos para la organización de elecciones lo que significa falta de eficiencia en su realización. Empero, consideramos que estos mecanismos diversos responden a realidades socio-políticas de las diversas comunidades existentes a lo largo de todo el territorio nacional y tratar de implementar los mismos mecanismos para los procesos electorales en comunidades industrializadas, por ejemplo, que en comunidades que se rigen por usos y costumbres, sin duda, representaría una problemática mayor.

Para afianzar el argumento sobre la falta de profesionalismo de los institutos electorales locales, la iniciativa hace mención de las diversas

¹⁰⁶ *Ibidem*

problemáticas que se han presentado en los últimos procesos electorales locales, tales como el mal funcionamiento de los programas de resultados electorales preliminares, la falta de personal para realizar recuentos, la alteración de actas durante el traslado de la casilla a la sede distrital o el cambio de ubicación de casillas el día de la jornada electoral. Sin embargo, es fácil observar que estas problemáticas se repiten en los procesos federales, por lo cual, a nuestro parecer, el argumento carece de fundamento.

Sobre la duplicidad de estructuras, la iniciativa parte de considerar el elevado costo económico que estas estructuras representan, ya que “El presupuesto del IFE para 2013 es de más de 11,000 millones de pesos, y el de los treinta y dos institutos locales asciende a alrededor de 7,000 millones.”¹⁰⁷ Estos recursos, según la iniciativa, pueden ser invertidos en proyectos de infraestructura o de desarrollo social.

Sobre el nuevo mecanismo de nombramiento de los consejeros electorales del Consejo General del INE, se hace mención a la forma en cómo serán electos y las autoridades participantes para su nombramiento.

Para concluir este apartado, la iniciativa hace mención a la eliminación de las legislaciones locales para generar un único ordenamiento en materia electoral que regule los procesos en todo el país. Sin embargo, como se comentó líneas arriba, esto hecho, a nuestro parecer, sería sumamente conflictivo por la diversidad de mecanismos y formas de participación y organización socio-política que existen en cada estado del país.

Esta iniciativa de reforma, según el PAN, “garantizaría de mejor manera la celebración de elecciones libres al impedir la intromisión de los

¹⁰⁷ *Ibidem*

gobernadores y poderes fácticos locales y, por otro lado, ahorraría importantes recursos al Estado al actuar con mayor eficacia administrativa.”¹⁰⁸

A pesar de que puedan observarse características centralistas en esta iniciativa, Acción Nacional sostiene que ésta “no significa que debamos transitar a un régimen centralista, pero sí que debemos buscar mecanismos que faciliten la consolidación de la democracia a todos los puntos del país. Es necesario homologar los derechos y libertades de todos los mexicanos.”¹⁰⁹

El contenido de la iniciativa es mayor y abarca más temas de trascendencia. Sin embargo, para los fines de esta investigación nos limitamos a exponer los apartados que hacen referencia al proceso de tránsito de la autoridad electoral del IFE al INE y los aspectos que hacen referencia al federalismo electoral.

3.3.2. La iniciativa del PRD

En su exposición de motivos, la iniciativa del PRD hace mención de los compromisos adquiridos en el Pacto por México, específicamente en el de la creación de un Instituto Nacional Electoral con “facultades para organizar, preparar, fiscalizar y validar todos los comicios que en el país se realicen, tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal; es decir, crear un órgano autónomo constitucional encargado de asumir la responsabilidad y vigilancia de cualquier expresión electiva regulada en la legislación electoral.”¹¹⁰

¹⁰⁸ *Ibidem*

¹⁰⁹ *ibidem*

¹¹⁰ Iniciativa de la reforma Político-Electoral del PRD [en línea] Dirección URL: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2806> [Consulta: 28 de mayo de 2014]

La iniciativa reconoce en la realización de los procesos electorales la cimiento de la consolidación democrática en México. De ahí la importancia y trascendencia de esta reforma electoral y del cambio de nombre del IFE por INE. De igual manera, la iniciativa propone la implementación de una única legislación que fortalezca el régimen de partidos y que regule su actuación, derechos y prerrogativas en todo el territorio.

La iniciativa también contempla que el INE puede ser el encargado de la realización de los procesos internos de los partidos para la renovación de sus órganos de dirección.

Para tratar de armonizar la realización de los distintos procesos electorales en toda la República, la iniciativa presentada por el PRD propone que se genere un calendario coincidente para que las elecciones se realicen de manera conjunta cada tres años, para diputados federales y locales, ayuntamientos y jefaturas delegacionales; y cada seis años para la elección del Presidente de la República, senadores, gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal. Y afirma que “esta medida redundará en un mejoramiento de la calidad de las campañas, de los propios procesos electorales y sus resultados, sin menoscabo de que constituirá ahorro en los recursos económicos que se emplean en las elecciones y las campañas.”¹¹¹

Este hecho, consideramos, puede ser parte del discurso tendiente a la posibilidad de que el INE realice los procesos electorales, federales y locales en todo el país, pues con un único calendario electoral la labor se facilitaría.

Específicamente sobre la creación del INE, la iniciativa hace mención a que el PRD apoya la propuesta en tanto que fue un acuerdo de las tres más grandes fuerzas políticas del país en el Pacto por México, para generar una

¹¹¹ *Ibidem*

única autoridad electoral encargada de la realización de todos los procesos electorales en todo el territorio nacional.

Aunado a esto, la iniciativa realiza un recuento breve de la historia y evolución de la autoridad electoral en los años 1990's; en donde en un principio, el IFE seguía siendo administrado por el gobierno pues quien presidía este instituto era el secretario de gobernación en turno. Posteriormente con la reforma de 1996, comienza el proceso de autonomía de éste órgano, pues se logra sacar de la dirección del instituto al secretario de gobernación y se implementa un modelo de ciudadanización del mismo.

Esto permitió que de manera gradual el IFE se situara como una autoridad electoral autónoma, libre del control del gobierno. Sin embargo, siguiendo con la iniciativa, no ocurrió lo mismo en los estados, en donde los cacicazgos locales y la influencia de los gobernadores siguieron marcando la ruta en la designación y comportamiento de los institutos electorales locales.

La idea de generar una única autoridad electoral encargada de la realización de los procesos electorales tanto federales como locales ha sido una propuesta del PRD desde el año 2000. Pues en este año, menciona la iniciativa, el PRD postuló esta idea. Posteriormente en el año 2007, bajo el contexto de la reforma electoral que se llevó a cabo, el PRD propuso la creación del Instituto Nacional Electoral. Aunque la idea no prosperó, al menos quedó asentado en esta reforma en el artículo 116 constitucional “que las autoridades locales pueden convenir con el IFE que éste organice las elecciones locales, lo cual constituye un acercamiento a esta propuesta.”¹¹²

Sobre el tema del federalismo, la iniciativa menciona que anteriormente el IFE ya venía realizando funciones sustantivas en los procesos electorales locales, tales como el generar las listas nominales de electores, la cartografía

¹¹² *Ibidem*

electoral, la expedición de credenciales para votar y la asignación de los tiempos oficiales en radio y televisión. Por ello, el PRD considera que “esta propuesta no pretende regresar al centralismo o acabar con el Pacto Federal.”¹¹³ Lo que se pretende es homogenizar las reglas de organización y operación de los procesos electorales, dice la iniciativa.

Lo que pretende la reforma, según la iniciativa, es “establecer como competencia federal la organización de las elecciones populares”¹¹⁴ mientras que las demás funciones, tales como “La definición del número de integrantes de las legislaturas y de los Ayuntamientos, las fórmulas de integración con base en los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, las fechas de la toma de posesión, la duración de los mandatos, así como otras reglas del régimen político de cada estado”¹¹⁵, seguirán en manos de los órganos electorales locales. Por esto, la iniciativa considera que los principios federalistas que rigen en el país no son trastocados.

Con la creación del Instituto Nacional Electoral, siguiendo con la iniciativa, se garantiza la imparcialidad y legalidad de los comicios tanto a nivel federal como local, se aminorarán los gastos del instituto al eliminar la duplicidad de estructuras electorales pues el INE sustituirá a los 32 institutos electorales locales y se transparentará el manejo de los recursos públicos para las campañas electorales, pues este ha sido un problema a nivel federal y aún es mayor en el nivel local.

Otro de los argumentos que se esgrimen en la iniciativa para la creación del INE, es la pérdida de certeza, imparcialidad y transparencia que caracteriza a los institutos electorales locales, pues estas características han sido colonizadas por los partidos, gobernadores y poderes fácticos locales ya

¹¹³ *Ibidem*

¹¹⁴ *Ibidem*

¹¹⁵ *Ibidem*

que “Existen vicios de origen en la forma en que se designan a los consejeros y magistrados electorales de los estados, son las lógicas de cuota y de veto utilizadas entre los partidos políticos que, a la postre, actúan en detrimento de la necesaria autonomía y convierten a la supuesta ciudadanización en una ficción.”¹¹⁶ Esta reforma, dice el PRD, ayudará a aminorar estas cuestiones.

Sin embargo, sobre el argumento de aminorar los costos de los procesos en tanto a eliminar la duplicidad de estructuras electorales es cuestionable pues la misma iniciativa contempla que el INE “cuenta con órganos nacionales y estatales, nombrados por el Consejo General, y distritales, todos los cuales serán de carácter permanente por cuanto a su estructura ejecutiva. También contará con órganos municipales, los que tendrán una existencia temporal.”¹¹⁷ Es decir, la propuesta de eliminar la duplicidad de estructuras no queda del todo claro pues la misma iniciativa contempla la existencia de estructuras locales a nivel estatal y municipal.

En conclusión, la propuesta sobre la reforma electoral del PRD, específicamente sobre el cambio del nombre y la asignación de nuevas funciones para el INE, tiene como finalidad la creación de un “órgano autónomo encargado de la función estatal de la organización de las elecciones federales, estatales, municipales, de los órganos de gobierno del Distrito Federal y de los mecanismos de consulta popular.”¹¹⁸

3.3.3 La iniciativa del PRI

El Partido Revolucionario Institucional no presentó de manera formal una propuesta de iniciativa para la reforma político-electoral 2014, pues la postura

¹¹⁶ *Ibidem*

¹¹⁷ *Ibidem*

¹¹⁸ *Ibidem*

del PRI está contenida en el Pacto por México. Esta declaración la realizó el entonces presidente nacional del PRI, César Camacho Quiroz.¹¹⁹

3.4. La Reforma Político Electoral 2014

Como se ha dicho líneas arriba, el contenido de la reforma político-electoral 2014 es bastante amplio, sin embargo, para efectos de esta investigación nos centramos en temas específicos, tales como el cambio de nombre del IFE por INE y las nuevas atribuciones que a éste corresponden, específicamente a las que se refieren a la facultad otorgada al instituto para realizar los procesos electorales locales, lo cual significa, siguiendo la hipótesis planteada en la investigación, un intento por centralizar en un nuevo modelo de autoridad electoral la realización de estos procesos, facultad que atenta contra el federalismo electoral que desde 1996 fue implementándose en esta materia de manera gradual.

En las líneas posteriores, expresaremos el contenido de la reforma una vez promulgada destacando los aspectos antes mencionados y destacando algunos otros aspectos que consideramos de relevancia para el mejor funcionamiento del nuevo modelo de autoridad electoral en México planteado en la reforma.

¹¹⁹ Redacción AN, “Partidos presentan sus propuestas para la reforma político-electoral” [en línea], en *Aristegui Noticias*, México, 7 de octubre de 2013, Dirección URL: <http://aristeguinoticias.com/0710/mexico/partidos-presentan-sus-propuestas-para-la-reforma-politico-electoral/> [consulta: 26 de mayo de 2015]

3.4.1. El contenido de la Reforma

La reforma electoral 2014 puede agruparse de manera sintética bajo seis ejes: 1. Régimen de gobierno; 2. Autoridades electorales; 3. Régimen de partidos; 4. Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña; 5. Comunicación política; 6. Instrumentos de participación ciudadana. Nos centraremos en el punto dos.

Sobre la autoridad electoral se realiza el cambio de nombre de Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral, con esta denominación y las nuevas funciones atribuidas al instituto se modifican tanto la estructura como la distribución de facultades de la organización electoral.

La función primordial del INE será la realización de las elecciones federales. Sin embargo, la reforma le otorga nuevas facultades para la intervención en los procesos electorales locales. Se afirma que “En principio, [el INE] será una autoridad supervisora y que dé lineamientos para el desarrollo de los procesos locales”¹²⁰

Se otorgan al Consejo General del INE nuevas atribuciones, referentes a la realización de los procesos electorales de los estados. En la Constitución Política estas nuevas disposiciones quedaron establecidas en el artículo 41, base V, apartado B¹²¹. Por su parte la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, contempla estos cambios en los artículos 30, numeral 1, inciso e)¹²² y en el artículo 32, numeral 2, incisos f), g) y h).¹²³

¹²⁰ Consulta Reforma Electoral 2014. Resumen de la reforma político-electoral, [en línea] Dirección URL: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898> [Consulta: 12 de noviembre de 2014]

¹²¹ Artículo 41, base V, apartado B: El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

¹²² Artículo 30. 1... e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales

El inciso g) establece que el INE podrá “Delegar las atribuciones a los Organismos Públicos Locales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento”; es decir, las funciones electorales. Bajo este supuesto, es notorio el proceso de centralización de la función electoral, pues el primer ente facultado para llevar a cabo los procesos electorales en los estados es el INE y no los organismos públicos autónomos. Estos organismos podrán realizar los procesos cuando el INE delegue en ellos esta función (aunque quizá la delegación sea permanente), pero no de origen, por decirlo de alguna forma, además el INE podrá reasumir las funciones electorales en cualquier momento.

Otro de los aspectos sobresalientes en materia electoral de la reforma es el incremento del número de consejeros del Consejo General del INE, pues ahora serán 11, de los cuales uno fungirá como presidente del consejo y los otros diez como consejeros electorales. Sin embargo, el mecanismo de cuotas partidarias utilizado en las negociaciones en el Congreso para su nombramiento seguirá vigente, esto a pesar de que “El nuevo procedimiento prevé una evaluación a cargo de un comité técnico, aunque el nombramiento será por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (art. 41, base V, apartado A).”¹²⁴ Sin duda este aspecto, seguirá minando la calidad de la democracia en México y seguirá generando la percepción de vínculos existentes entre los Consejeros y los partidos políticos.

Esta reforma mantiene la existencia y funcionamiento de los institutos electorales locales, bajo la denominación de Organismos Públicos Locales. Se

¹²³ Artículo 32, numeral 2, inciso f) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponde a los Organismos Públicos Locales, en los términos de esta Ley ; g) Delegar las atribuciones a los Organismos Públicos Locales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento; h) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

¹²⁴ Consulta Reforma Electoral 2014. Resumen de la reforma político-electoral, *op.cit*

presentan una serie de cambios en sus facultades, integración y nombramiento. Estos organismos estarán integrados por seis consejeros electorales más un consejero presidente, un total de 7 consejeros de manera fija en los 32 organismos públicos locales. Ahora, se le asigna al Consejo General, con el voto aprobatorio de ocho de sus 11 miembros, la facultad para el nombramiento, y en su caso remoción, de los consejeros electorales de estos Organismos Públicos Locales. Ya no serán los Congresos locales quienes estén facultados para realizar estos nombramientos. Esta atribución queda establecida en el art. 32, numeral 2, inciso b)¹²⁵ de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así, el INE desde el centro, será el órgano facultado para realizar estos nombramientos. Un aspecto más que se puede observar en la tendencia centralizadora de la reforma pues antes estas funciones correspondían a los congresos locales.

Una de las problemáticas que se detectan en la reforma es la sobrecarga de atribuciones que se le asignan al INE y a su Consejo General, por ejemplo, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos tanto a nivel local como federal, investigar las infracciones por presuntas violaciones a la normativa relativa al acceso a los medios de comunicación y de propaganda, fungir como juez en litigios entre partidos políticos o las facultades para asumir la realización de los procesos electorales locales. Esta sobrecarga de atribuciones, para muchos expertos, significará un entorpecimiento de sus funciones, pues tal como afirma José Woldenberg, “Da la impresión que algunos piensan que entre más atribuciones tenga una autoridad más fuerte

¹²⁵ El artículo dice: b) La elección y remoción del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales

será. Y no es así. Si esas tareas no son pertinentes tienden a erosionar a la institución.”¹²⁶

Ahora bien, desde la perspectiva del Poder Ejecutivo, la reforma electoral significa modificar la relación entre Poderes y entre éstos y la ciudadanía, principalmente en dos aspectos:

“a) Se modernizan las instituciones del régimen político para fomentar un mayor equilibrio entre Poderes, facilitar el diálogo y los acuerdos, así como para consolidar una democracia de resultados.

b) Se transforman las instituciones y las reglas de la competencia electoral para fortalecer la participación ciudadana y brindar mayor certidumbre a los comicios tanto locales como federales.”¹²⁷

Estos objetivos se conseguirán mediante las modificaciones propuestas hacia el régimen político y la reforma constitucional en materia electoral.

Ya en el apartado referente a la reforma constitucional en materia electoral, se señaló que la reforma fortalece a la autoridad electoral. El órgano dirigente del INE, el Consejo General, estará conformado por 11 miembros, así como por representantes de los Poderes de la Unión y de representantes de los partidos políticos. Los consejeros electorales durarán 9 años en el cargo sin posibilidad de reelección.

El INE será el órgano encargado de la organización de las elecciones federales (Presidente de la República, diputados y senadores). Aunado a esto, la reforma otorga al INE otras facultades de carácter nacional tales como “organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos, garantizar que

¹²⁶ José Woldenberg, “¿IFE VS INE?”, [en línea] en *Reforma*, México, 5 de mayo de 2016, Dirección URL: <http://www.ietd.org.mx/ife-vs-ine/> [consulta: 8 de mayo de 2016].

¹²⁷ Reforma Política-Electoral. Explicación ampliada, [en línea] Dirección URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf

los candidatos independientes tengan acceso a tiempos en radio y televisión, y organizar las consultas populares.»¹²⁸

Referente a las elecciones locales, se le otorgan al INE facultades exclusivas que quedan enmarcadas en el art. 41, base V, Apartado B, inciso a)¹²⁹ de la Constitución Política Mexicana, y en el art. 32, numeral 1, inciso a)¹³⁰ de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Además, el INE podrá expedir los lineamientos en materia de programas de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, conteos rápidos, impresión y producción de materiales electorales y observación electoral, que corresponden a las competencias de los organismos públicos locales.

Sobre los Organismos Públicos Locales, la reforma le asigna la organización de las elecciones a nivel local. Su conformación será por un

¹²⁸ *ibidem*

¹²⁹ Artículo 41, Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las 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;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.

¹³⁰ Artículo 32.

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

- I. La capacitación electoral;
- II. La geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras;
- III. El padrón y la lista de electores;
- IV. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
- V. Las 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, y
- VI. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

consejero presidente y seis consejeros electorales, un total de siete que serán nombrados por mayoría calificada del Consejo General del INE.

Debido a las nuevas atribuciones otorgadas al INE, deberá existir una coordinación permanente entre el INE y los OPLs. Para ello, se crea una Comisión de Vinculación. Esta comisión estará integrada por cuatro consejeros electorales designados por mayoría calificada del Consejo General y durarán en el cargo tres años.

Aunado a esto, el INE podrá nombrar o remover por el voto de ocho de sus miembros a los consejeros de los OPLs.

El INE podrá asumir la realización de todas las funciones electorales de los OPLs bajo dos supuestos, el primero “Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que a decir del peticionario afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impiden por lo tanto, que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el Organismo Público Local competente”¹³¹ y el segundo “Que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Organismo Público Local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad.”¹³²

También, podrá asumir de manera parcial alguna o algunas de las funciones electorales correspondientes a los OPLs, atraer cualquier asunto de la competencia de los OPLs y delegar en los OPLs algunas funciones de los

¹³¹ *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014, p. 120, art. 121, numeral 2, inciso a)

¹³² *Ibidem*, art. 121, numeral 2, inciso b)

procesos electorales sin eliminar la posibilidad de que el INE vuelva a asumirlas en cualquier momento.¹³³

Estas son las principales características de la reforma electoral 2014. Algunos de los aspectos propuestos en las iniciativas del PAN y el PRD fueron retomados en la reforma, otros no. Otros asuntos quedan pendientes como el legislar para establecer mecanismos de remoción de cargos. Hasta que no se contemplen este tipo de mecanismos, cualquier reforma de carácter electoral que se proponga y se apruebe quedará incompleta.

3.4.2 ¿Qué significó para los partidos de oposición la adopción de la propuesta del gobierno para el nuevo modelo de autoridad electoral?

La reforma electoral 2014 derivó en una primera etapa de propuestas presentadas por el PAN y el PRD. La postura adoptada por parte del gobierno se basó principalmente en la propuesta panista con algunos cambios. Cabe destacar que la aprobación de la reforma electoral derivada del Pacto por México se utilizó como moneda de cambio por parte del Ejecutivo federal para la aprobación de la reforma energética. Es decir, a cambio de que el PRI votara a favor de la reforma electoral, el PAN se comprometió a votar a favor de la reforma energética impulsada por el presidente Enrique Peña Nieto.

Cuando esto ocurrió, el PRD se deslindó del contenido de la reforma electoral. Sin embargo existió un impacto negativo dentro del PRD por la adhesión al pacto. De hecho, en la iniciativa para efectos de la reforma política

¹³³ Esta facultad otorgada al INE se expresan en los artículos 120 al 125 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Específicamente se refiere a las facultades de asunción, atracción y delegación.

presentada por el PRD, este partido se propone “dejar de lado la identificación partidista en aras de consolidar una iniciativa de avanzada.”¹³⁴

Con anterioridad, en el discurso de Jesús Zambrano como presidente del PRD durante la firma del Pacto por México, expresó su postura ante las críticas realizadas sobre la firma del Pacto, por ser un partido ideológicamente de izquierda, pues comentó “nos dicen que estamos entregando nuestro capital político, y que nos estamos desdibujando como izquierda, que estamos perdiendo el perfil de fuerza de izquierda.”¹³⁵ Y añadió: “Yo quiero aquí refrendar ante este evento tan importante, en este sitio tan lleno de historia, que sabemos que es un riesgo, sí, pero que vale la pena asumirlo. Son de esos riesgos que vale la pena tomarlos de frente y en nuestras manos.”¹³⁶

Este hecho, estigmatizó el actuar del PRD como partido de oposición y más aún como partido de izquierda.

¹³⁴ Iniciativa de la reforma Político-Electoral del PRD, *op.cit.*

¹³⁵ Discurso del Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática, Jesús Zambrano Grijalva, durante la firma del Pacto por México, *op.cit.*

¹³⁶ *ibidem*

Capítulo IV. Experiencias electorales bajo el nuevo modelo de autoridad electoral

4.1. Configuración y atribuciones de los OPLs

El decreto de reforma en materia político electoral 2014 estableció en su artículo noveno transitorio que:

“El Consejo General del Instituto Nacional Electoral designará a los nuevos consejeros de los organismos locales en materia electoral, en términos de lo dispuesto por el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. Los actuales consejeros continuarán en su encargo hasta en tanto se realicen las designaciones a que se refiere el presente Transitorio. El Consejo General llevará a cabo los procedimientos para que el nombramiento de los consejeros electorales se verifique con antelación al siguiente proceso electoral posterior a la entrada en vigor de este Decreto.”¹³⁷

Esto se tradujo en que el Consejo General del INE tendría que nombrar a los consejeros de los OPLs en los 18 estados¹³⁸ en donde se realizarán elecciones antes del inicio del proceso electoral 2015, es decir, dichos nombramientos deberían estar listos a más tardar el último día de septiembre de 2014.

En este proceso, el INE designó un total de 126 consejeros “1 Consejero Presidente con duración en el cargo por 7 años, 3 Consejeros Electorales con

¹³⁷ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de febrero de 2014 [en línea] Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 [consulta: 25 de septiembre de 2014]

¹³⁸ Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

duración en el cargo por 6 años y 3 Consejeros Electorales con duración de 3 años, para cada uno de estos estados de la República.”¹³⁹

Sin embargo, el Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales aprobado el 11 de marzo de 2015 por el Consejo General del INE, contemplaba en su artículo 28 que “La designación de la o el Consejero Presidente y de los seis Consejeras o Consejeros Electorales será por un periodo de siete años, y no podrán ser reelectos.”¹⁴⁰

La reforma estableció que la designación de los consejeros de los OPLs sería facultad del Consejo General del INE¹⁴¹.

Los OPLs son organismos autónomos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio. Su actuación se regirá por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.¹⁴² Contarán con un órgano de dirección superior integrado por siete consejeros, de los cuales uno fungirá como consejero presidente y los otros seis como consejeros electorales, con derecho a voz y voto. A las sesiones de este

¹³⁹ Abigail Martínez Tovar, “Elección de Consejeros para los Organismos Públicos Electorales” [en línea] en *Estrategia Total*, México, 30 de septiembre de 2014, Dirección URL: <http://estrategiatotal.org/eleccion-de-consejeros-para-los-organismos-publicos-electorales/> [consulta: 12 de noviembre de 2014]

¹⁴⁰ Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales, [en línea] Dirección URL: http://norma.ine.mx/documents/27912/1351278/2015_Reglamento_designacion_remocion.pdf/318ed601-19a2-4723-97e6-80320542abd2 [consulta: 18 de marzo de 2015].

¹⁴¹ Esta modificación quedó asentada en el art. 32, numeral 2, inciso b) y en el art. 100, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra dicen: b) La elección y remoción del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales; y 1. El consejero presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales serán designados por el Consejo General del Instituto, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por esta Ley. Así como en el artículo 4 y 6 del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales

¹⁴² Art. 98, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

organismo acudirán el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos nacionales y locales solamente con derecho a voz.¹⁴³

Para ser elegible como consejero electoral local es necesario:

- ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;¹⁴⁴
- estar inscrito en el registro federal de electores y contar con credencial para votar vigente;¹⁴⁵
- tener más de 30 años de edad;¹⁴⁶
- poseer grado académico de licenciatura con una antigüedad mínima de cinco años al día de la designación;¹⁴⁷
- gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que el delito cometido haya sido de carácter no intencional o imprudencial;¹⁴⁸
- ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de al menos cinco años anteriores al momento de la designación;¹⁴⁹
- no haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación;¹⁵⁰
- no desempeñar o haber desempeñado cargos de dirección nacional, estatal o municipal de algún partido político hasta cuatro años anteriores al momento de la designación;¹⁵¹

¹⁴³ Art. 99, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁴⁴ Art.100, numeral 2, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁴⁵ Art.100, numeral 2, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁴⁶ Art.100, numeral 2, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁴⁷ Art.100, numeral 2, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁴⁸ Art.100, numeral 2, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁴⁹ Art.100, numeral 2, inciso f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁵⁰ Art.100, numeral 2, inciso g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- no estar inhabilitado para desempeñar cargos públicos en cualquier institución pública federal o local;¹⁵²
- no haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia federal o local ni subsecretario ni oficial mayor de la administración pública en cualquier nivel, ni Jefe de Gobierno, ni Gobernador, ni secretario de gobierno o su equivalente a nivel local, ni presidente municipal, regidor, síndico o titular de dependencia de ayuntamiento;¹⁵³
- no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral de la entidad.¹⁵⁴

Una vez culminado el cargo como consejero, esto no se podrá asumir ningún cargo público en los órganos emanados del proceso electoral en el cual se desempeñó como consejero, ni ser postulado a algún cargo de elección popular o asumir algún cargo de dirección partidista durante los dos años posteriores al término de su cargo como consejero.¹⁵⁵

Para la elección del consejero presidente y consejeros electorales de los OPLs, el Consejo General del INE emitirá convocatoria pública para cada entidad federativa, en la que se expresarán los cargos y periodos a designar, los plazos del proceso de designación, los órganos ante los cuales se realice la inscripción por parte de los interesados así como las requisitos, documentación y procedimiento a seguir.¹⁵⁶

¹⁵¹ Art.100, numeral 2, inciso h) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁵² Art.100, numeral 2, inciso i) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁵³ Art.100, numeral 2, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁵⁴ Art.100, numeral 2, inciso k) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁵⁵ Art.100, numeral 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁵⁶ Artículo 101, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

El desarrollo, vigilancia y conducción del proceso de designación estará a cargo de la Comisión de Vinculación y de los OPLs.¹⁵⁷ La inscripción y entrega de documentos para el proceso de designación se realizará en cada entidad federativa o ante la Secretaría del Consejo General, la Comisión de Vinculación podrá coadyuvar en estas tareas.¹⁵⁸

La Comisión de Vinculación podrá allegarse información complementaria para el desarrollo del proceso de designación;¹⁵⁹ ésta misma presentará al Consejo General del INE una lista de hasta cinco nombres por vacante en la entidad federativa.¹⁶⁰ Cuando en el proceso de selección se pretende cubrir más de una vacante, la Comisión de Vinculación presentará al Consejo General del INE una sola lista con los nombres de los candidatos de la totalidad de las vacantes a cubrir.¹⁶¹

Las listas con los nombres de los candidatos para cubrir las vacantes deberán ser comunicadas al Consejo General del INE con una antelación mínima de 72 horas (tres días) previas a la sesión para la designación.¹⁶² Una vez recibidas y analizadas las propuestas, el Consejo General del INE designará por mayoría calificada (ocho de sus 11 miembros) al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales de los OPLs, especificando el periodo para el que son designados.¹⁶³ Por último, el Consejo General del INE deberá comunicar y publicar en el Diario Oficial de la Federación así como en su equivalente en los estados sobre la designación.¹⁶⁴

¹⁵⁷ Artículo 101, numeral 1, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁵⁸ Artículo 101, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁵⁹ Artículo 101, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁶⁰ Artículo 101, numeral 1, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁶¹ Artículo 101, numeral 1, inciso f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁶² Artículo 101, numeral 1, inciso g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁶³ Artículo 101, numeral 1, inciso h) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁶⁴ Artículo 101, numeral 1, inciso i) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Si derivado del proceso de elección, el Consejo General no pueda cubrir el total de las vacantes, deberá reiniciarse un nuevo proceso para cubrir las mismas.¹⁶⁵ Cuando ocurra una vacante en algún OPL, se llevará a cabo el mismo proceso antes enunciado¹⁶⁶ y en caso de que la vacante se verifique durante los primeros cuatro años de gestión del OPL se cubrirá con un sustituto que concluya el periodo. Si la vacante ocurriese durante los últimos tres años, el nuevo Consejero designado lo hará para un nuevo periodo.¹⁶⁷

En resumen, el proceso de designación incluye las etapas de:

- a) Convocatoria pública;
- b) Registro de aspirantes
- c) Verificación de los requisitos legales;
- d) Examen de conocimientos;
- e) Ensayo presencial, y
- f) Valoración curricular y entrevista.¹⁶⁸

Aunado a esto, el Consejo General del INE a propuesta de la Comisión de Vinculación, podrá determinar la aplicación de otros instrumentos de evaluación.¹⁶⁹

Cabe destacar, que “En cada etapa del procedimiento, además de la publicación en el portal del Instituto, se hará la entrega de los resultados a los

¹⁶⁵ Artículo 101, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁶⁶ Artículo 101, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁶⁷ Artículo 101, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁶⁸ Artículo 7, numeral 2 del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales.

¹⁶⁹ Artículo 7, numeral 3 del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales.

representantes de los partidos políticos y los Consejeros del Poder Legislativo acreditados ante el Consejo General del Instituto.»¹⁷⁰

Sobre el proceso de remoción de los Consejeros Electorales de los OPLs, éstos se encuentran sujetos a régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en la Constitución Política Mexicana y podrán ser removidos de sus puestos por incurrir en alguna de las siguientes causas:

- Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros;¹⁷¹
- Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;¹⁷²
- Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;¹⁷³
- Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;¹⁷⁴
- Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo;¹⁷⁵
- Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo¹⁷⁶, y
- Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base

¹⁷⁰ Artículo 23, numeral 1 del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales.

¹⁷¹ Artículo 102, numeral 2, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁷² Artículo 102, numeral 2, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁷³ Artículo 102, numeral 2, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁷⁴ Artículo 102, numeral 2, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁷⁵ Artículo 102, numeral 2, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁷⁶ Artículo 102, numeral 2, inciso f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquélla que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.¹⁷⁷

La autoridad facultada para remover a los Consejeros de los OPLs es el Consejo General del INE por incurrir en alguna de las faltas antes mencionadas.¹⁷⁸ El procedimiento para la remoción de algún consejero se podrá iniciar de oficio o a instancia de parte.¹⁷⁹

En el caso de que el proceso de remoción se inicie de oficio, el Secretario Ejecutivo del Instituto, por medio de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, al tener conocimiento de alguna falta prevista en la ley en la que incurra algún consejero y considere que existen elementos probatorios se lo notificará¹⁸⁰. Esta notificación deberá contener el lugar, día y hora en que se realizará la audiencia, así como los actos u omisiones que se le imputen, las consecuencias posibles y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días.¹⁸¹

Realizada y concluida la audiencia, el Consejero imputado contará con un plazo de 10 días para ofrecer pruebas en su defensa.¹⁸² Desahogadas estas

¹⁷⁷ Artículo 102, numeral 2, inciso g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁷⁸ Artículo 35, numeral 1 del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales.

¹⁷⁹ Artículo 37, numeral 1 del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales.

¹⁸⁰ Artículo 103, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁸¹ Artículo 103, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁸² Artículo 103, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

pruebas, el Secretario Ejecutivo, dentro de los veinte días siguientes someterá el dictamen con proyecto de resolución al Consejo General del Instituto.¹⁸³

Para ser efectiva la remoción, es necesaria la aprobación del Consejo General del INE por el voto calificado de sus miembros, es decir, se requieren ocho votos. Se deberá notificar la resolución correspondiente y ejecutar la remoción, sin perjuicio de cualquier otra sanción a que hubiere lugar de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.¹⁸⁴

En caso de que el procedimiento tenga lugar por instancia de parte, la queja o denuncia podrá ser presentada por cualquier partido político, persona física o moral.¹⁸⁵ Para el caso de los partidos políticos, deberán presentar su denuncia por escrito por medio de sus representantes acreditados en el OPL.¹⁸⁶ En caso de que la denuncia sea presentada por personas físicas o morales, también deberán presentarla por escrito por medio de los representantes en los términos establecidos por la legislación.¹⁸⁷ En caso de denuncias anónimas, éstas serán desechadas.¹⁸⁸

¹⁸³ Artículo 103, numeral 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁸⁴ Artículo 103, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁸⁵ Artículo 37, numeral 1, base II del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales.

¹⁸⁶ Artículo 37, numeral 1, base III del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales.

¹⁸⁷ Artículo 37, numeral 1, base IV del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales.

¹⁸⁸ Artículo 38, numeral 2, del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales.

Respecto a sus atribuciones, corresponde a los OPLs:

- Aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución y esta Ley, establezca el Instituto;¹⁸⁹
- Garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos;¹⁹⁰
- Garantizar la ministración oportuna del financiamiento público a que tienen derechos los partidos políticos nacionales y locales y, en su caso, a los Candidatos Independientes, en la entidad;¹⁹¹
- Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad que corresponda;¹⁹²
- Orientar a los ciudadanos en la entidad para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;¹⁹³
- Llevar a cabo las actividades necesarias para la preparación de la jornada electoral;¹⁹⁴
- Imprimir los documentos y producir los materiales electorales, en términos de los lineamientos que al efecto emita el Instituto;¹⁹⁵
- Efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad federativa que corresponda, con base

¹⁸⁹ Artículo 104, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁹⁰ Artículo 104, numeral 1, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁹¹ Artículo 104, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁹² Artículo 104, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁹³ Artículo 104, numeral 1, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁹⁴ Artículo 104, numeral 1, inciso f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁹⁵ Artículo 104, numeral 1, inciso g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales;¹⁹⁶

- Expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las legislaturas locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo;¹⁹⁷
- Efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo en la entidad de que se trate;¹⁹⁸
- Implementar y operar el Programa de Resultados Electorales Preliminares de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad, de conformidad con las reglas, lineamientos, criterios y formatos que para el efecto emita el Instituto;¹⁹⁹
- Verificar el cumplimiento de los criterios generales que emita el Instituto en materia de encuestas o sondeos de opinión sobre preferencias electorales que deberán adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo este tipo de estudios en la entidad de que se trate;²⁰⁰
- Desarrollar las actividades que se requieran para garantizar el derecho de los ciudadanos a realizar labores de observación electoral en la entidad de que se trate, de acuerdo con los lineamientos y criterios que emita el Instituto;²⁰¹

¹⁹⁶ Artículo 104, numeral 1, inciso h) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁹⁷ Artículo 104, numeral 1, inciso i) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁹⁸ Artículo 104, numeral 1, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁹⁹ Artículo 104, numeral 1, inciso k) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

²⁰⁰ Artículo 104, numeral 1, inciso l) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

²⁰¹ Artículo 104, numeral 1, inciso m) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

- Ordenar la realización de conteos rápidos basados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral, de conformidad con los lineamientos emitidos por el Instituto;²⁰²
- Organizar, desarrollar, y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana que se prevean en la legislación de la entidad federativa de que se trate;²⁰³
- Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad correspondiente, durante el proceso electoral;²⁰⁴
- Ejercer la función de oficialía electoral respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral;²⁰⁵
- Informar a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, sobre el ejercicio de las funciones que le hubiera delegado el Instituto, conforme a lo previsto por esta Ley y demás disposiciones que emita el Consejo General,²⁰⁶ y
- Las demás que determine esta Ley, y aquéllas no reservadas al Instituto, que se establezcan en la legislación local correspondiente.²⁰⁷

Estas mismas funciones quedan comprendidas en el artículo 41, base V, apartado C de la Constitución Política Mexicana.

²⁰² Artículo 104, numeral 1, inciso n) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

²⁰³ Artículo 104, numeral 1, inciso ñ) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

²⁰⁴ Artículo 104, numeral 1, inciso o) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

²⁰⁵ Artículo 104, numeral 1, inciso p) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

²⁰⁶ Artículo 104, numeral 1, inciso q) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

²⁰⁷ Artículo 104, numeral 1, inciso r) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Cabe señalar que todas estas atribuciones pueden ser asumidas por el INE en cualquier momento del proceso electoral, con lo cual, la característica centralizadora del proceso electoral se observa. De hecho, en un primer momento, el INE es el órgano facultado para realizar estas funciones, pero delega en los OPLs desde el inicio del proceso la realización de las mismas.

4.2. ¿Bajo qué mecanismos fueron nombrados los consejeros locales por parte del Consejo General del INE para el proceso electoral 2015?

Los mecanismos utilizados por el INE para el nombramiento de los consejeros electorales de los OPLs quedaron plasmados en los Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales. En este proceso, se designó a un total de 126 consejeros: un Consejero Presidente que durará en su encargo siete años, tres Consejeros Electorales para un periodo de 6 años; y tres Consejeros Electorales que durarán en su encargo tres años.

Tal como estableció el artículo noveno transitorio del decreto de Reforma en materia político-electoral, los Consejeros de los OPLs tenían que ser nombrados a más tardar el día 30 de septiembre de 2014. El día 1 de agosto de este mismo año, el INE publicó en su página de internet los nombres de los consejeros seleccionados.

En el proceso de designación intervienen varios órganos: el Consejo General del INE, la Comisión de Vinculación con los OPLs, la Secretaría Ejecutiva del INE, la Unidad Técnica de Vinculación con los OPL, las Juntas Locales Ejecutivas del INE y las Juntas Distritales Ejecutivas del INE.²⁰⁸

²⁰⁸ Artículo Séptimo, numeral 1 de los Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales [en línea] Dirección URL: http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Junio/CGex201406-06/CGex201406-6_ap_6_a1.pdf [consulta: 25 de febrero de 2016]

En los Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los OPLs se establecen los mecanismos a través de los cuales serán seleccionados los consejeros y los pasos a seguir por la convocatoria²⁰⁹ que será emitida en cada entidad federativa en la que se van a realizar procesos electorales en 2015. Estos son:

1. Registro de aspirantes.
2. Verificación de los requisitos.
3. Examen de conocimientos.
4. Ensayo presencial.
5. Valoración curricular y entrevista.
6. Integración de las listas de candidatos.
7. Designaciones.

El proceso de selección inicia con la publicación de la convocatoria en cada estado en donde hay proceso electoral. Ésta deberá de contener las bases; cargos y periodos a designar; requisitos que deben cumplir las y los ciudadanos interesados en integrar los órganos superiores de dirección de los Organismos Públicos Locales; órganos del Instituto ante quienes se pueden registrar los aspirantes y entregar los documentos que comprueben el cumplimiento de los requisitos legales; funcionarios y teléfonos en los que se aclararán dudas; etapas del proceso de designación; plazos del proceso de designación; mecanismos y criterios de evaluación; forma en que se realizará la notificación de la designación; los términos en que rendirán protesta los candidatos que resulten designados; y la atención de los asuntos no previstos.²¹⁰

²⁰⁹ Artículo Décimo Segundo de los Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales

²¹⁰ Artículo Décimo Segundo, numeral 4 de los Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales

La convocatoria deberá ser difundida ampliamente en los medios de comunicación utilizando los tiempos oficiales del Estado, así como en los portales del INE y de los OPLs, en las oficinas de los institutos y deberá ser publicada en tres periódicos de circulación nacional.²¹¹

Posteriormente se realizará el registro de aspirantes que iniciará 10 días después de publicada la convocatoria,²¹² se recibirá la documentación correspondiente y se integrarán los expedientes.²¹³ Cabe señalar que tanto la Secretaría Ejecutiva del INE como las Juntas Locales, órganos facultados para la recepción y verificación de documentos, no podrán descartar o rechazar ninguna solicitud que se presente.²¹⁴

Las etapas específicas para iniciar el proceso formal de selección²¹⁵ una vez recibida las solicitudes correspondientes son:

- a. Verificación de los requisitos legales.
- b. Examen de conocimientos.
- c. Ensayo presencial.
- d. Valoración curricular y
- e. Entrevista.

Los resultados de cada etapa se publicarán en el portal del INE y serán definitivos.²¹⁶ Los criterios de selección atenderán a la equidad de género y a una composición multidisciplinaria y multicultural.²¹⁷

²¹¹ Artículo Décimo Tercero de los Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales

²¹² Artículo Décimo Cuarto, numeral 1 de los Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales

²¹³ Artículo Décimo Cuarto, numeral 3 de los Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales

²¹⁴ Artículo Décimo Sexto, numeral 1 de los Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales

²¹⁵ Artículo Décimo Noveno, numeral 1 de los Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales

²¹⁶ Artículo Décimo Noveno, numeral 2 de los Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales

Los aspirantes que hayan cumplido con los requisitos legales, presentarán un examen de conocimientos y en su caso un ensayo en el cual se evaluarán sus capacidades en materia electoral²¹⁸ y la idoneidad del perfil para ocupar los cargos.²¹⁹

Posteriormente se publicará una nueva lista con los aspirantes que cuentan con las aptitudes para seguir en el proceso de selección.²²⁰ Esta lista será entregada a los partidos políticos y a los Consejeros del Poder Legislativo ante el Consejo General para que realicen observaciones y comentarios.²²¹

Recibidas y analizadas las observaciones hechas por los partidos, la Comisión de Vinculación seleccionará la lista definitiva de los aspirantes que se presentarán a entrevista señalando lugar y fecha de su realización.²²²

Por último, una vez concluidas las entrevistas y evaluadas las mismas, la Comisión de Vinculación elaborará las listas con los aspirantes propuestos para cubrir las vacantes de consejeros presidente y electorales y las remitirá al Consejo General del INE.²²³

Recibidas las propuestas por el Consejo General, éste emitirá las votaciones correspondientes para la designación definitiva de los consejeros, requiriendo para su aprobación el voto de ocho de sus miembros.²²⁴

²¹⁷ Artículo Vigésimo, numeral 1 de los Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales

²¹⁸ Artículo Vigésimo Segundo, numeral 1 de los Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales

²¹⁹ Artículo Vigésimo Tercero de los Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales

²²⁰ Artículo Vigésimo Cuarto de los Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales

²²¹ Artículo Vigésimo Quinto, numeral 1 de los Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales

²²² Artículo Vigésimo Sexto, numeral 1 y 2 de los Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales

²²³ Artículo Vigésimo Séptimo de los Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales

²²⁴ Artículo Vigésimo Octavo de los Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales

La secretaría Ejecutiva del INE notificará de manera personal a los candidatos seleccionados su nombramiento y procederá a su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la entidad de que se trate.²²⁵

De manera formal, éste es el procedimiento mediante el cual serán nombrados los consejeros presidente y electorales de los Organismos Públicos Locales. Sin embargo, se han realizado algunas críticas respecto al proceso debido a que algunos partidos señalaron la conformación de un bloque al interior del Consejo General por medio del cual se seleccionarían a candidatos con un perfil de identificación partidista. En específico, se señaló a los Consejeros Marco Antonio Baños, Adriana Favela, Enrique Andrade y Beatriz Galindo, “para impulsar a candidatos para estos órganos con su respaldo y en bloque a fin de garantizar su selección.”²²⁶

4.3. Las primeras elecciones realizadas por el INE

El proceso electoral 2015 fue el primer proceso donde el nuevo modelo de autoridad electoral, el del INE, funcionó. En éste, se llevaron a cabo 18 procesos electorales de carácter federal y local²²⁷ en el que se renovaron congresos locales y el federal, gubernaturas, ayuntamientos y jefaturas delegacionales del Distrito Federal.

La puesta en marcha de los procesos electorales locales se realizó mediante la firma de convenios generales de coordinación entre el INE y los

²²⁵ Artículo Vigésimo Noveno de los en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la entidad de que se trate.

²²⁶ Jorge Monroy, “Elección de consejeros de Oples, lista en fecha límite” [en línea] en *El Economista*, México, 28 de septiembre de 2014, Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/09/28/eleccion-consejeros-oples-lista-fecha-limite> [consulta: 12 de noviembre de 2014]

²²⁷ En los estados de: Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

OPLs. En estos convenios se contemplaron los apartados de “casilla única, programas en materia magistral, sistemas informáticos relacionados con el proceso electoral, acceso a radio y televisión y Fiscalización de los recursos de los partidos políticos”²²⁸

La jornada electoral se realizó el 7 de junio de 2015²²⁹. En ésta elección se renovaron²³⁰ un total de nueve gubernaturas²³¹, 17 congresos locales con 641 diputaciones,²³² un congreso federal con 500 diputaciones²³³ y 15 ayuntamientos en el que se eligieron un total 1029 cargos públicos.²³⁴

En esta elección, participaron con registro 22 candidatos independientes,²³⁵ siendo Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz las entidades en las que más candidatos independientes contendieron con cinco, tres y cuatro respectivamente.

De igual forma, en este proceso participaron 10 partidos políticos, de los cuales 3 obtuvieron su registro en 2014. También participaron en el proceso dos coaliciones, una parcial²³⁶ y una flexible.²³⁷

Los resultados arrojados tras esta elección a nivel nacional situaron al PRI como primera fuerza electoral del país, seguido por el PAN y en tercer lugar el PRD. Cabe destacar que el partido MORENA, que realizó su primera

²²⁸ Apartados de los Convenios Generales de Coordinación, [en línea] Dirección URL: <http://www.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/ConveniosGenerales/> [consulta: 23 de enero de 2016]

²²⁹ A excepción del estado de Chiapas que realizó su jornada el día 19 de julio de 2015.

²³⁰ Los datos expuestos en este apartado se tomaron del documento “Numeralia Procesos Electorales 2014-2015” elaborado por el INE, [en línea] Dirección URL: http://www.ine.mx/2015/Docs/Numeralia_ProcesoElectoral_2014-2015.pdf [consulta: 23 de enero de 2016]

²³¹ Baja California, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora.

²³² Entre mayoría relativa y representación proporcional. En esta sumatoria se incluyen las diputaciones de Chiapas cuyo proceso electoral se realizó el 19 de julio de 2015.

²³³ 300 electas bajo el principio de mayoría relativa y 200 bajo el principio de representación proporcional.

²³⁴ Incluidas la Jefaturas Delegacionales del Distrito Federal y las Juntas Municipales de Campeche

²³⁵ Chihuahua 1; Distrito Federal 1; Hidalgo 1; Nayarit 1; Nuevo León 1; Puebla 2; Quintana Roo 1; Sinaloa 5; Tabasco 1; Tamaulipas 3; Tlaxcala 1; y Veracruz 4. Datos obtenidos de “Numeralia Procesos Electorales 2014-2015”, *op.cit.*

²³⁶ PRI-PVEM (parcial): 250 candidaturas comunes: 192 encabezadas por el PRI y 58 por el PVEM.

²³⁷ PRD-PT (flexible): 100 candidaturas comunes: 64 encabezadas por el PRD y 36 por el PT.

participación en un proceso electoral, se situó en cuarto lugar de las preferencias electorales. Este es un hecho histórico, pues anteriormente, ningún partido de reciente creación en su primera participación en un proceso electoral había logrado adquirir tal fuerza.

Según datos oficiales del INE, los resultados fueron los siguientes:

Partido Político	Votos Obtenidos	Porcentaje de votos
PRI	11,6386,75	29.18%
PAN	8,379,502	21.01%
PRD	4,335,745	10.87%
MORENA	3,346,349	8.39%
PVEM	2,758,152	6.91%
Movimiento Ciudadano	2,431,923	6.09%
Nueva Alianza	1,486,952	3.72%
Encuentro Social	1,325,344	3.32%
Partido del Trabajo	1,134,447	2.84%
Partido Humanista	856,903	2.14%
Candidatos independientes	225,500	.56%
Candidatos no registrados	52,384	.13%
Votos nulos	1,900,881	4.76%
Total	39,872,757	100%

Fuente: elaboración propia con datos del INE²³⁸

La participación ciudadana en este proceso fue histórica para una elección intermedia pues se registró un 47.7% de participación. Es decir, casi la mitad de ciudadanos de la lista nominal ejerció su derecho al voto. Es de

²³⁸ Cómputos 2015 [en línea] Dirección URL: <http://computos2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/>
[consulta: 14 de junio de 2015]

destacarse también tras estos resultados, el alto nivel de porcentaje de votación nula, pues significó un 4.76% del total de la votación válida emitida. Este porcentaje superó por un amplio margen las votaciones obtenidas por los partidos PT, Nueva Alianza, Partido Humanista y Encuentro Social.

El Partido del Trabajo y el Partido Humanista no alcanzaron el umbral necesario del 3% para el mantenimiento del registro como partido político nacional, sin embargo, debido a algunos recuentos y negociaciones realizadas posteriormente, no perdieron el registro.

4.3.1. El caso de Baja California Sur

El estado de Baja California Sur ha transitado por la alternancia en la titularidad de su ejecutivo local por las tres fuerzas predominantes del país, PRI, PAN y PRD. De 1975 a 1999 gobernó el PRI, por su parte, el PRD ganó la gubernatura en los periodos de 1999 y 2011; mientras que el PAN ha gobernado el estado de 2011 a la actualidad, refrendó el triunfo electoral tras la jornada de 2015.²³⁹

La elección de Baja California Sur en 2015 por primera vez se realizó de manera coincidente con la elección federal. Esto debido a la disposición que en materia de concurrencia electoral se dispuso en la Constitución Política Mexicana. Para lograr este objetivo, se disminuyó el periodo que debería durar en el encargo el gobernador de la entidad de seis a cuatro años y medio; de igual forma, se amplió el periodo para que diputados locales y presidentes municipales estuvieran al frente de sus cargos de tres a cuatro años y medio.

²³⁹ José Antonio Beltrán Morales “Las elecciones locales de 2015 en Baja California Sur” [en línea] Dirección URL: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19312.pdf> [consulta: 3 de mayo de 2015], p. 121

Así, se logró que la elección para gobernador que debía realizarse en 2017 se llevara a cabo el 7 de junio de 2015.

En esta elección se eligieron los cargos de gobernados, dos diputaciones federales, cinco ayuntamientos y 48 regidurías. Además se renovó el congreso local conformado por 16 diputados de mayoría relativa y 5 de representación proporcional.

El PAN fue el ganador absoluto de esta contienda. Ganó la gubernatura, cuatro de los cinco municipios y 15 de las 16 diputaciones uninominales con lo cual se aseguró la mayoría calificada en el congreso. También por primera vez se presentaron a la contienda electoral candidatos independientes, de entre ellos uno contendió por la gubernatura²⁴⁰, seis por diputaciones locales²⁴¹ y una lista para la elección del ayuntamiento de Mulegé.²⁴²

El INE ejerció la facultad correspondiente para el nombramiento de los consejeros electorales del OPL. Ante la convocatoria hecha, y el proceso correspondiente desarrollado, 90 aspirantes cumplieron con los requisitos de elegibilidad. Una vez conformado el órgano de dirección, uno de los principales temas que se situó en la agenda fue el correspondiente al presupuesto ordinario del OPL y a las prerrogativas hacia los partidos políticos. La Consejera presidente, Rebeca Barrera declaró en varias ocasiones que el presupuesto asignado sería insuficiente pues de los 174

²⁴⁰ Benjamín de la Rosa Escalante

²⁴¹ Estos fueron: Baldemar Sicauros, por el Distrito I, Franco Adolfo Castro Álvarez y José Lorenzo Cota Martínez, por el Distrito III; Jorge Martínez Ramírez, por el Distrito V; Irán Silverio Rodríguez Martínez, por el Distrito XII; y María de los Ángeles Ruíz Mendoza, por el Distrito XIII. Datos obtenidos en: Las candidaturas independientes en el proceso electoral 2014-2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [en línea] Dirección URL: <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/content/las-candidaturas-independientes-en-el-proceso-electoral-2014-2015> [consulta: 1 de junio de 2016]

²⁴² La lista fue encabezada por encabezada por María Herlinda Torrez Gutiérrez para el cargo de presidenta municipal.

millones de pesos solicitados por el OPL sólo le fueron asignados 42 millones.²⁴³

La participación ciudadana en esta elección fue elevada. Cerca del 53%²⁴⁴ de personas inscritas en la lista nominal votaron, lo que significó la participación de 246,696 electores. De éstos, el 44.77% equivalente a 110,448 electores favorecieron con su voto al candidato del PAN. En segundo lugar, la alianza PRI-PVEM-NA obtuvo el 35.21% de la votación equivalente a 86,869 votos. Por su parte, la alianza PRD-PT-MC consiguió el 8.56 de la votación, lo cual le significó verse favorecido por 21,108 votos y ubicarse en tercer lugar. En cuarto lugar de la contienda quedó MORENA obteniendo el 6.41% de la votación equivalente a 15,824 votos.²⁴⁵

El candidato independiente Benjamín de la Rosa Escalante solamente consiguió 4,361 votos equivalentes al 1.77 de la votación. Los votos por candidatos no registrados y los nulos sumaron 8,086 equivalentes al 3.28%. Este porcentaje fue mayor al obtenido por el candidato independiente.

Sobre la votación de diputados locales, de manera agregada en los 15 distritos uninominales el PAN obtuvo 103,049 votos. El PRI, tanto en los distritos en donde compitió de manera individual, en alianza con el PVEM, en alianza con NA o en alianza con el PVEM y NA obtuvo 85,803 votos. La alianza PRD-PT-MC obtuvo 32,892 votos. Por su parte MORENA obtuvo 14,321 votos.²⁴⁶

La elección de los cinco ayuntamientos²⁴⁷ de Baja California Sur significó para el PAN la obtención de 99,073 votos. La alianza PRI-PVEM y

²⁴³ José Antonio Beltrán Morales, *op.cit.* p. 122

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 123

²⁴⁵ Instituto Electoral del Estado de Baja California Sur, Resultados del Proceso Local Electoral 2014-2015, [en línea] Dirección URL: <http://www.ieebcs.org.mx/resultadoselectorales2015/> [consulta: 1 de junio de 2016]

²⁴⁶ *Ibidem*

²⁴⁷ Los cinco municipios del Baja California Sur son: Comondú, Mulegé, La Paz, Los Cabos y Loreto.

PRI-PVEM-NA obtuvo 55,193 votos. El PRD-PT-MC obtuvo 46,220 votos. MORENA obtuvo 13,142 votos.²⁴⁸ Estos fueron los resultados obtenidos en la jornada electoral.

4.3.2. Querétaro

La elección realizada en Querétaro en 2015 representó la alternancia en el poder del Ejecutivo Local al ganar la gubernatura el PAN, pues en el periodo 2009-2015, el titular en el Ejecutivo Local pertenecía al PRI en alianza con Nueva Alianza.²⁴⁹ En el periodo anterior a 2009, es decir, de 2003 a 2009, el titular del Ejecutivo Local perteneció al PAN.²⁵⁰

Para la contienda electoral 2015, se presentaron a competir los 10 partidos políticos con registro a nivel nacional,²⁵¹ “El PRI estableció alianzas flexibles con el PVEM y NA, así como la candidatura común a gobernador con el PT, en algunas presidencias municipales y diputaciones locales. Por su parte el PVEM y NA establecieron candidatura común para la presidencia municipal de Tequisquiapan.”²⁵²

A pesar de que en este proceso existió la posibilidad de registrar candidatos independientes a todos los puestos de elección, solamente lograron

²⁴⁸ Instituto Electoral del Estado de Baja California Sur, Resultados del Proceso Local Electoral 2014-2015, *op.cit.*

²⁴⁹ El gobernador fue José Calzada Rovirosa, miembro del PRI

²⁵⁰ El gobernador de la entidad fue Francisco Garrido Patrón miembro del PAN.

²⁵¹ Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano, Partido Nueva Alianza, Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo, Partido Encuentro Social, Partido Humanista y Movimiento de Regeneración Nacional.

²⁵² Jorge Antonio Lara Ovando, Marco Antonio Carrillo Pacheco, José Juan Martínez Juárez y Enrique René Carreto Arredondo, “Elecciones 2015: la derrota del PRI en Querétaro” [en línea] Dirección URL: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19309.pdf> [consulta: 1 de junio de 2016], p. 87

alcanzar el registro como tal ocho aspirantes para la elección de ayuntamientos.²⁵³

Sin embargo, el hecho de que no hayan conseguido el registro como candidatos independientes más aspirantes, no se debió a la falta de solicitudes, ya que en un primer momento, el Instituto Electoral del Estado de Querétaro “determinó procedente el registro de Alberto Marroquín Espinoza, Omar Oswaldo González Aceves y Rolando Augusto Ruíz Hernández como aspirantes a candidatos independientes a gobernador. No obstante, el 31 de marzo de 2015, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro emitió acuerdo por el que declaró desierto el proceso de candidaturas independientes al cargo de gobernador y diputados de mayoría relativa.”²⁵⁴

En esta elección estuvieron en juego los cargos de gobernador, 15 diputaciones de mayoría relativa (y 10 de representación proporcional) para renovar su Congreso, así como 18 ayuntamientos.²⁵⁵

Los resultados electorales mostrar un claro predominio del PAN. En el Congreso Local, el PAN se alzó con la victoria en 12 de los 15 distritos de mayoría relativa²⁵⁶ y ganó 11 de las 18 presidencias municipales; además, de las cuatro diputaciones federales en juego, el PAN ganó tres y se alzó con la victoria en la gubernatura.

²⁵³ Lograron su registro como candidatos independientes Hugo Amado Muñoz Flores, por el municipio de Cadereyta de Montes; Federico Montero Castillo, por Corregidora; José Carlos Laborde Vega, por el Marqués; Juan Carlos García Arellano e Hipólito Rigoberto Pérez Montes, por Ezequiel Montes; y Andrés Sánchez Sánchez e Israel Guerrero Bocanegra, por Tolimán. Datos obtenidos en: Las candidaturas independientes en el proceso electoral 2014-2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *op.cit.*

²⁵⁴ *ibídem*

²⁵⁵ Calendario Electoral 2015. [en línea] Dirección URL: http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-ProcesosElectorales/Calendario-Docs/ISU_Cal_Elect-2015.pdf [consulta: 12 de enero de 2016]

²⁵⁶ También le fue asignado un diputado más por el principio de representación proporcional.

La participación ciudadana en esta elección rondó el 56.9% de la lista nominal de electores equivalentes a 652,200 electores. Al parecer un porcentaje alto, sin embargo, algunos académicos consideran que la participación fue baja ya que “en 2012 el promedio de votación fue de 65%”²⁵⁷

En la elección para gobernador, el PAN, que se alzó con la victoria obtuvo el 46.8% equivalente a 305,385 votos. Por su parte, el candidato de la alianza PRI-NA-PVEM-PT obtuvo el 39.7% de la votación equivalente a 259,271 votos. El partido MORENA se situó como tercera fuerza política en la entidad obteniendo el 5.4% de la elección equivalente a 35,852 votos a su favor. El PRD se situó como cuarta fuerza política en el estado pues obtuvo el 2.8% de las preferencias electorales lo cual significa 18,496 votos. Movimiento Ciudadano sólo logró conseguir el 1.5% de la votación que se traduce en 10,193 votos.²⁵⁸

Los votos nulos sumaron un total de 21,920²⁵⁹ equivalente al 3.3%. Éste porcentaje es mayor a los obtenidos por el PRD y MC.

Para la elección del Congreso Local, de manera agregada el PAN obtuvo 258,334 votos; el PRI y las alianzas PRI-NA-PVEM, PRI-PVEM-PT y PRI-PT obtuvieron 219,052 votos; por su parte, MORENA obtuvo 32,143 votos; el PRD 24,486 votos; el PVEM de manera independiente consiguió 23,081 votos; MC obtuvo 18,500 votos; el Partido Humanista logró obtener

²⁵⁷ Jorge Antonio Lara Ovando, Marco Antonio Carrillo Pacheco, José Juan Martínez Juárez y Enrique René Carreto Arredondo, *op.cit.* p. 88

²⁵⁸ Programa de Resultados Electorales Preliminares 2015 para el estado de Querétaro. [en línea] Dirección URL: http://ieeq.mx/contenido/elecciones/2014_2015/prep/gobernador/resumen.html [consultado: 1 de junio de 2016]

²⁵⁹ *ibidem*

17,445 votos; Encuentro Social 14,093 votos; Nueva Alianza 12,792 votos; y el PT 8,990 votos.²⁶⁰

De manera agregada, para la elección de ayuntamientos, el PAN obtuvo 285,086 votos; el PRI y sus alianzas obtuvieron 220,383; el PRD obtuvo 23,527; MC 13,934; NA consiguió 8,083 votos; el PVEM obtuvo 7,412; Encuentro Social logró 10,554; MORENA logró obtener 22,536 votos; el Partido Humanista 14,692; y el PT 5666 votos. Los siete candidatos independientes que lograron su candidatura y compitieron para ocupar presidencias municipales, entre todos lograron obtener 12,576 votos.²⁶¹

Además de la jornada electoral llevada a cabo el 7 de junio de 2015, se realizó una elección extraordinaria para el ayuntamiento del municipio de Huimilpan el día 6 de diciembre del mismo año, pues el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro resolvió anular la elección en este municipio debido a diversas situaciones de violencia que se suscitaron el día de la jornada electoral.²⁶² En la jornada ordinaria del 7 de julio, se alzó con la victoria en este municipio el candidato de Nueva Alianza. En la jornada extraordinaria, el triunfador de la contienda fue la alianza del PRI-NA-PVEM con 3,960 contra la alianza del PAN-PRD que obtuvo 3,715 votos.²⁶³

²⁶⁰ Programa de Resultados Electorales Preliminares 2015 para el estado de Querétaro. [en línea] Dirección URL: http://ieeq.mx/contenido/elecciones/2014_2015/prep/diputados/resumen.html [consultado: 1 de junio de 2016]

²⁶¹ Programa de Resultados Electorales Preliminares 2015 para el estado de Querétaro. [en línea] Dirección URL: http://ieeq.mx/contenido/elecciones/2014_2015/prep/ayuntamientos/resumen.html [consultado: 1 de junio de 2016]

²⁶² Lourdes Durán Peñaloza, "Anula el TEEQ la elección en Huimilpan" [en línea] en *EL Financiero*, México, 11 de septiembre de 2015, Dirección URL: <http://www.elfinanciero.com.mx/bajio/anula-el-teeq-la-eleccion-en-huimilpan-4.html> [consulta: 1 de junio de 2016]

²⁶³ Programa de Resultados Electorales Preliminares 2015 para el estado de Querétaro. [en línea] Dirección URL: http://ieeq.mx/contenido/elecciones/Ext_2015/prep/ayuntamientos/resumen.html [consultado: 1 de junio de 2016]

4.3.3. Los Convenios de colaboración entre el INE y los OPLs

Bajo el nuevo modelo de autoridad electoral derivado de la reforma en materia electoral 2014 y las atribuciones concedidas al INE respecto a los procesos electorales locales, el INE y los OPLs firmaron convenios de colaboración el día 18 de diciembre de 2014. En estos convenios se observa la puesta en marcha de las nuevas facultades otorgadas al INE para la realización de los procesos electorales locales.

Una de las primeras disposiciones establecidas en los convenios efecto de la reforma electoral es el establecido en el art. 82, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde se establece que en los procesos en donde se realicen elecciones federales y locales concurrentes en alguna entidad deberá instalarse una mesa directiva de casilla única para ambos tipos de elección. De igual forma se aprobó el modelo de casilla única para elecciones concurrentes.

La firma de estos convenios tiene por objetivo “establecer las reglas, procedimientos y calendario de actividades a los que se sujetará la organización del proceso electoral federal y local con jornada electoral coincidente en el estado de Baja California Sur en el Proceso Electoral 2014-2015.”²⁶⁴ La coordinación entre el INE y los OPLs tiene por propósito “concertar la actuación de ambas autoridades, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.”²⁶⁵

Los acuerdos de colaboración entre el INE y los OPLs incluyen la realización de trabajo conjunto en los procesos de:

1. Supervisores y Capacitadores Asistentes Electorales;

²⁶⁴ Clausula primera de los Convenios de Colaboración entre el INE y los OPLs [en línea] Dirección URL: <http://www.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/ConveniosGenerales/> [consulta: 1 de junio de 2016]

²⁶⁵ Clausula segunda del Convenio de Colaboración entre el INE y los OPLs, *op.cit.*

2. Casillas electorales;
3. Integración de las mesas directivas de casilla;
4. Listas Nominales de Electores;
5. Observadores Electorales;
6. Jornada Electoral;
7. Del funcionamiento de la casilla única, votación y Escrutinio y
Cómputo de votos de las elecciones locales y federales;
8. Integración de los paquetes electorales federal y local;
9. Resultados electorales;
10. Conteo Rápido, Encuestas por Muestreo y Encuestas de Salida.²⁶⁶

²⁶⁶ Apartado A de los Convenios de Colaboración entre el INE y los OPLs.

Conclusiones

La reforma electoral 2014 significó el diseño de una nueva autoridad electoral en México: el Instituto Nacional Electoral. La negociación de esta reforma se derivó de la firma del Pacto por México en el cual las tres principales fuerzas políticas del país, al menos hasta 2012, el PRI, PAN y PRD participaron. La aprobación de esta reforma se utilizó como moneda de cambio para que el PAN aprobara la reforma energética del PRI. Cuando esto ocurrió, el PRD se deslindó del contenido de la reforma electoral.

El debate en torno al federalismo electoral en México se sitúa en términos de las funciones que cada ámbito de gobierno debe realizar, hasta ahora no ha contemplado el impacto que para el sistema político tienen las nuevas facultades que se le otorgan al INE en la organización de los procesos locales y el significado de esta intervención en términos de federalismo, pues ya no se deja en mano de los congresos locales la designación de los consejeros electorales locales, sino que desde el centro de la autoridad electoral los consejeros son nombrados. Es decir, el nuevo modelo de autoridad electoral viene a revitalizar la discusión entre federalismo VS centralismo, debido a las nuevas funciones y atribuciones que se le otorgan al INE y a su Consejo General en materia de procesos electorales locales.

Las características del nuevo modelo tienden al centralismo pues de origen, el organismo facultado para la realización de los procesos electorales locales es el INE, que mediante la delegación que otorga a los OPLs, los faculta para llevar a cabo las tareas electorales en todas sus etapas; sin embargo, el INE cuenta con la facultad de asumir nuevamente en cualquier momento la realización de esas funciones. Es decir, consideramos que el nuevo modelo trastoca los principios federalistas establecidos en materia

electoral que se estableció en la constitución desde 1996, por la capacidad de intervención en los procesos locales.

Sobre la nueva autoridad electoral, cabe señalar que el nuevo diseño mantienen muchas de las funciones y estructuras anteriormente existentes, con lo cual se observa una gran *sedimentación* en las características del INE, es decir, y haciendo alusión a Goodin, existe en el nuevo modelo grandes *formas heredadas del pasado* que se mantienen pues son aquellas que habían venido desarrollándose de manera rutinaria y que no necesitaban mayores cambios.

Ahora bien, los principales cambios derivados de la transformación del IFE en INE se refieren más a cuestiones reglamentarias, pues operacionalmente tanto el INE como los OPLs continúan desarrollando sus funciones habituales; empero, la posibilidad de que el INE atraiga (ya sea por solicitud del OPL o por decisión de él mismo) algún proceso electoral local, otorga al nuevo modelo de autoridad electoral características centralizadoras.

Desde las posiciones partidistas, esta reforma significó para el PAN un triunfo, pues el modelo de autoridad planteado y aprobado, deriva de la reforma que en materia electoral ya había presentado este partido en 2010. Para el PRD significó una pérdida de adeptos, pues debido a su adhesión al Pacto por México, muchos de sus simpatizantes realizaron severos cuestionamientos por las posturas que manifestó este partido a favor del gobierno. El mismo presidente nacional del PRD en ese momento, Jesús Zambrano, manifestó que dejaban a un lado su identificación como partido de izquierda para sumarse al esfuerzo del gobierno federal en la aprobación de las llamadas *reformas estructurales*.

Para el PRI también significó un triunfo, pues más allá de la importancia que pudo atribuirle a la aprobación de la reforma electoral, lo

verdaderamente importante para este partido fue la aprobación de todas las reformas planteadas en el Pacto por México, hecho que consiguió.

Durante el proceso electoral 2015, ningún OPL solicitó al INE la realización de sus procesos electorales; ni el INE atrajo por él mismo ninguna elección, pues mediante la firma de convenios de colaboración entre estos dos órganos, las elecciones se realizaron sin mayores contratiempos en los 17 estados en donde hubo proceso además de la renovación de la Cámara de Diputados Federal.

Hasta aquí, podemos concluir entonces que en el proceso electoral 2015, la primera intervención de carácter centralista que el INE realiza en materia electoral y que trastoca los principios federalistas fue la designación de los consejeros electorales de los OPLs, así como la delegación que les concede el INE, para la organización de las elecciones en el ámbito local. A pesar de que ningún estado solicitó, ni el INE ejerció las facultades de asunción, atracción o delegación, es sumamente notable que el primer organismo facultado legalmente e incluso constitucionalmente para la realización de las elecciones locales sea el INE, pues mediante los criterios establecidos en la ley para que asuma las funciones de los OPLs, es que se hace patente la característica centralista de la reforma electoral 2014.

Bibliografía y sitios Web

Becerra Chávez, Pablo Xavier, 2014, “Del IFE al INE. Un gran reto”, en Huerta Ladrón de Guevara, Manuel R., Alfonso Durazo Montaña, Adrián Gimete-Welsh y Juan Romero Tenorio (coords.), *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2014*, MA Porrúa-LXII Legislatura Cámara de Diputados, México.

Beltrán Morales, José Antonio, “Las elecciones locales de 2015 en Baja California Sur” [en línea] Dirección URL: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19312.pdf>

Calendario Electoral 2015. [en línea] Dirección URL: http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-ProcesosElectorales/Calendario-Docs/ISU_Cal_Elect-2015.pdf

Carbonell, Miguel, “El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias” [en línea], en *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf>

-----, 2003, “El federalismo mexicano: principios generales y distribución de competencias” [en línea] en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2003*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Uruguay, pp.379-396 Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf>

Cárdenas García, Jaime, 2014, “Características generales de la reforma constitucional electoral y la crisis del sistema electoral”, en Huerta Ladrón de Guevara, Manuel R., *et al.* (coords.), *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2014*, MA Porrúa-LXII Legislatura Cámara de Diputados, México.

Carta paramétrica, “Conserva IFE confianza ciudadana” [en línea] en Parametría: Investigación estratégica, análisis de opinión y mercado, México, Dirección URL: <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4246>

Cervantes Arista, Adrián Oswaldo, 2014, “Perspectivas del Instituto Electoral”, en Huerta Ladrón de Guevara, Manuel R., *et al.* (coords.), *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2014*, MA Porrúa-LXII Legislatura Cámara de Diputados, México, 2014.

Cómputos 2015 [en línea] Dirección URL: <http://computos2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea] Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Consulta Reforma Electoral 2014. Resumen de la reforma político-electoral, [en línea] Dirección URL: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898>

Convenios de Colaboración entre el INE y los OPLs [en línea] Dirección URL: <http://www.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/ConveniosGenerales/>

Convenios Generales de Coordinación, [en línea] Dirección URL: <http://www.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/ConveniosGenerales/>

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de febrero de 2014 [en línea] Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

Díaz Cayeros, Alberto, 1999, “Diez mitos sobre el federalismo mexicano”, en Mauricio Merino (coord.) *La ciencia política en México*, FCE, México.

“Documentos para el Debate”, *Discurso de Manuel Camacho Solís*, Grupo Editorial Transición, Centro de Estudios Políticos y de Seguridad Nacional, S.C., Indicador Político, [en línea] Dirección URL: <http://indicadorpolitico.mx/images/pdfs/cuadernos/iniciativa-reforma-pol.pdf>

-----, *Discurso de Miguel Barbosa*, Grupo Editorial Transición, Centro de Estudios Políticos y de Seguridad Nacional, S.C., Indicador Político, [en línea] Dirección URL: <http://indicadorpolitico.mx/images/pdfs/cuadernos/iniciativa-reforma-pol.pdf>

-----, *Discurso de Roberto Gil Zuarth*, Grupo Editorial Transición, Centro de Estudios Políticos y de Seguridad Nacional, S.C., Indicador Político, [en línea] Dirección URL: <http://indicadorpolitico.mx/images/pdfs/cuadernos/iniciativa-reforma-pol.pdf>

-----, “Iniciativas de reformas política y electoral PAN y PRD”, Grupo Editorial Transición, Centro de Estudios Políticos y de Seguridad Nacional, S.C., Indicador Político, [en línea] Dirección URL: <http://indicadorpolitico.mx/images/pdfs/cuadernos/iniciativa-reforma-pol.pdf>

Durán Peñalosa, Lourdes, 2015, “Anula el TEEQ la elección en Huimilpan” [en línea] en *EL Financiero*, México, 11 de septiembre, Dirección URL: <http://www.elfinanciero.com.mx/bajio/anula-el-teeq-la-eleccion-en-huimilpan-4.html>

Duverger, Maurice, 1992, *Métodos de las ciencias sociales*, Ariel, México.

“Firma del Pacto por México”, *Discurso del Presidente Nacional del Partido Acción Nacional, Gustavo Madero Muñoz*, [en línea] Dirección URL: <http://pactopormexico.org/wp-content/uploads/2012/12/Discurso-del-Presidente-Nacional-del-Partido-Acci%C3%B3n-Nacional.pdf>

-----, *Discurso del Presidente de la República, Enrique Peña Nieto*, [en línea] Dirección URL: <http://pactopormexico.org/wp-content/uploads/2012/12/Discurso-del-Presidente-de-la-Rep%C3%ABlica.pdf>

-----, *Discurso del Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática, Jesús Zambrano Grijalva*, [en línea] Dirección URL: <http://pactopormexico.org/wp-content/uploads/2012/12/Discurso-del-Presidente-Nacional-del-Partido-de-la-Revoluci%C3%B3n-Democr%C3%A1tica.pdf>

-----, *Discurso de la Presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional, María Cristina Díaz Salazar*, [en línea] Dirección URL: <http://pactopormexico.org/wp-content/uploads/2012/12/Discurso-de-la-Presidenta-del-Comit%C3%A9-Ejecutivo-del-Partido-Revolucionario-Institucional.pdf>

Galván Ribera, Flavio, 2011, *Federalismo electoral mexicano. Institutos y tribunales locales y federales*, TEPJF-SCJN-Gobierno de Jalisco, México.

Gimate-Welsh, Adrián, 2014, “Procedimientos para la idónea aplicación de la reforma constitucional que impactan en el sistema electoral mexicano y propician la buena marcha del Instituto Nacional Electoral” en Huerta Ladrón de Guevara, Manuel R., *et al.* (coords.), *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2014*, MA Porrúa-LXII Legislatura Cámara de Diputados, México.

González Ocampo, Francisco, 2014, “Derechos políticos y responsabilidad histórica de la representación popular” en Huerta Ladrón de Guevara, Manuel R., *et al.* (coords.), *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2014*, MA Porrúa-LXII Legislatura Cámara de Diputados, México.

Goodin, Robert E., 2003, *Teoría del diseño Institucional*, Gedisa, España.

Guillén López, Tonatiuh, 1996, “El debate sobre el federalismo: nuevos actores políticos y reforma de gobierno, en Martínez Uriarte, Jacqueline y Alberto Díaz Cayeros (coords.), *Federalismo*, Congreso Nacional de Ciencia Política, UAM, IFE, CNCPyAP, México.

Iniciativa de la Reforma Político-Electoral del PAN, [en línea] Dirección URL: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2805>

Iniciativa de la reforma Político-Electoral del PRD [en línea] Dirección URL: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2806>

Instituto Electoral del Estado de Baja California Sur, Resultados del Proceso Local Electoral 2014-2015, [en línea] Dirección URL: <http://www.ieebcs.org.mx/resultadoselectorales2015/>

Lara Ovando, Jorge Antonio, Marco Antonio Carrillo Pacheco, José Juan Martínez Juárez y Enrique René Carreto Arredondo, 2015, “Elecciones 2015: la derrota del PRI en Querétaro” [en línea] Dirección URL: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19309.pdf>

Las candidaturas independientes en el proceso electoral 2014-2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [en línea] Dirección URL: <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/content/las-candidaturas-independientes-en-el-proceso-electoral-2014-2015>

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [en línea] Dirección URL: http://norma.ine.mx/documents/27912/310245/13_08_15_Ley_General_Instituciones_Proce_Electorales.pdf/c0612f35-1088-41ce-90ca-037f09d812df

Lineamientos para la designación de los consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales [en línea] Dirección URL: http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Junio/CGex201406-06/CGex201406-6_ap_6_a1.pdf

López Levi, Liliana y Ernesto Soto Reyes Garmendia, 2008, “Federalismo y redistribución electoral en México” [en línea] en *Política y Cultura*, primavera, núm. 29, pp. 125-147 Dirección URL: http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=4627&archivo=8-298-4627nqn.pdf&titulo=Federalismo%20y%20redistribuci%C3%B3n%20electoral%20en%20M%C3%A9xico

Mandujano Rubio, Saúl, 2014, “Perspectivas del Instituto Nacional Electoral: entre la prisa, la ambigüedad y la inconsistencia”, en Huerta Ladrón de Guevara, Manuel R., *et al.* (coords.), *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2014*, MA Porrúa-LXII Legislatura Cámara de Diputados, México.

Martínez Tovar, Abigail, 2014, “Elección de Consejeros para los Organismos Públicos Electorales” [en línea] en *Estrategia Total*, México, 30 de septiembre, Dirección URL: <http://estrategiatotal.org/eleccion-de-consejeros-para-los-organismos-publicos-electorales/>

Martínez Uriarte, Jacqueline y Díaz Cayeros, Alberto, 1996, “Introducción” en Martínez Uriarte, Jacqueline y Alberto Díaz Cayeros (coords.), *Federalismo*, Congreso Nacional de Ciencia Política, UAM, IFE, CNCPyAP, México.

Marván Laborde, Ignacio, 1997, “Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México” [en línea] en *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, México, primer semestre, pp. 149 – 166, Dirección URL: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/545/451>

Méndez de Hoyos, Irma, 2014, “Calidad de las elecciones y reforma electoral 2014 en México: algunas implicaciones en Huerta Ladrón de Guevara, Manuel R., et al. (coords.), *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2014*, MA Porrúa-LXII Legislatura Cámara de Diputados, México.

Merino, Mauricio, “Federalismo electoral: varios sistemas y un solo ciudadano”, [en línea] en *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/345/20.pdf>

Monroy, Jorge, 2014, “Elección de consejeros de Oples, lista en fecha límite” [en línea] en *El Economista*, México, 28 de septiembre, Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/09/28/eleccion-consejeros-oples-lista-fecha-limite>

Nohlen, Dieter, 2004, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México.

North, Douglass C., 2012, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.

“Numeralia Procesos Electorales 2014-2015” elaborado por el INE, [en línea] Dirección URL: http://www.ine.mx/2015/Docs/Numeralia_ProcesoElectoral_2014-2015.pdf

Pacto por México [en línea] Dirección URL: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

Peters, B. Guy, 2003, *El nuevo Institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, España.

Pettit, Philip, 2003, “El diseño institucional y la elección racional”, en Robert E. Goodin, *Teoría del diseño Institucional*, Gedisa, España.

Programa de Resultados Electorales Preliminares 2015 para el estado de Querétaro, Ayuntamientos, [en línea] Dirección URL: http://ieeq.mx/contenido/elecciones/2014_2015/prep/ayuntamientos/resumen.html

-----, Diputados Locales, [en línea] Dirección URL: http://ieeq.mx/contenido/elecciones/2014_2015/prep/diputados/resumen.html

-----, Elección extraordinaria, [en línea] Dirección URL: http://ieeq.mx/contenido/elecciones/Ext_2015/prep/ayuntamientos/resumen.html

-----, Gobernador, [en línea] Dirección URL: http://ieeq.mx/contenido/elecciones/2014_2015/prep/gobernador/resumen.html

“Pronunciamiento de Guadalajara”, 2007, Consejeros presidentes de los órganos electorales de las entidades federativas de la República Mexicana, *La Jornada*, viernes 27 de julio, p.11.

Redacción AN, 2013, “Partidos presentan sus propuestas para la reforma político-electoral” [en línea], en *Aristegui Noticias*, México, 7 de octubre, Dirección URL: <http://aristeguinoticias.com/0710/mexico/partidos-presentan-sus-propuestas-para-la-reforma-politico-electoral/>

Reforma Política-Electoral. Explicación ampliada, [en línea] Dirección URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf

Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales [en línea] Dirección URL: http://norma.ine.mx/documents/27912/1351278/2015_Reglamento_designacion_remocion.pdf/318ed601-19a2-4723-97e6-80320542abd2

Santiago Castillo, Javier, “El federalismo electoral mexicano en el siglo XXI. Una propuesta de rediseño” [en línea] en *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3182/12.pdf>

Woldenberg, José, 2016, “¿IFE VS INE?”, [en línea] en *Reforma*, México, 5 de mayo, Dirección URL: <http://www.ietd.org.mx/ife-vs-ine/>