

ERWE

05

# Los límites de la administración electoral centralizada en México

BENITO NACIF Y JORGE EGREN MORENO



CIDE

FEDERALISMO  
RESPONSABLE  
EN MÉXICO



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG



## **Los límites de la administración electoral centralizada en México**

Sobre los autores: El Dr. Benito Nacif es director de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), desempeñó el cargo de Consejero Electoral del IFE (2008-2014) y del INE (2014-2020). El Mtro. Jorge Egren Moreno es profesor en la Escuela de Gobierno y Economía de la Universidad Panamericana, fue Coordinador de Asesores de Consejero Electoral en el INE y es especialista en temas político-electORALES.

Primera edición: Noviembre de 2021.

D.R. © Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Las características de esta publicación son propiedad de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

ISBN: En trámite

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos patrimoniales.

Esta publicación es parte de un proyecto realizado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) gracias al generoso apoyo financiero de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

Las opiniones en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista de la KAS o el CIDE.

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico.

# Contenido



## FEDERALISMO RESPONSABLE EN MÉXICO

Presentación .....	4
Introducción .....	5
1. El proceso de federalización de las elecciones nacionales .....	7
1.1 <i>La creación de la Comisión de Vigilancia Electoral (1946)</i> .....	7
1.2 <i>La Comisión Federal Electoral (1977)</i> .....	10
1.3 <i>El IFE</i> .....	11
1.4 <i>La transformación del IFE en órgano constitucional autónomo</i> .....	14
2. Los primeros pasos en la centralización de elecciones locales .....	16
2.1 <i>El modelo del órgano constitucional autónomo en los estados</i> .....	16
2.2 <i>La federalización del registro de electores</i> .....	19
2.3 <i>La federalización de la administración de los tiempos en radio y televisión</i> .....	21
3. El modelo del órgano constitucional autónomo en los hechos (1996-2013) .....	23
3.1 <i>Los contrastes en los estándares de la administración electoral</i> .....	23
3.2 <i>La diversidad en la legislación electoral local como fuente de innovación</i> .....	24
3.3 <i>La captura de los órganos electorales por los gobernadores</i> .....	25
3.4 <i>La debilidad de los órganos constitucionales autónomos</i> .....	27
4. El nuevo SNE .....	28
4.1 <i>El nombramiento y remoción de los consejeros electorales de los OPLE</i> .....	28
4.2 <i>Las facultades de asunción y atracción del INE</i> .....	30
4.3 <i>La fiscalización nacional centralizada</i> .....	35
4.4 <i>La administración electoral centralizada</i> .....	36
5. Los límites de la centralización .....	42
5.1 <i>El problema de coordinación</i> .....	42
6. Hacia un federalismo responsable en materia Electoral .....	44
6.1 <i>Por qué las autoridades electorales locales son necesarias</i> .....	44
6.2 <i>Cómo fortalecer a las autoridades electorales locales</i> .....	45
6.3 <i>Devolución de facultades fiscalizadoras a los OPLE</i> .....	47
Conclusiones .....	48
Referencias .....	49

05

# Presentación

Para la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) en México es un privilegio colaborar con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en este esfuerzo por desarrollar conocimiento científico para realizar un diagnóstico y mapeo sobre un tema tan relevante para la realidad política de México, como lo es el federalismo. En la KAS, estamos firmemente comprometidos con la democracia representativa, el estado de derecho, las relaciones internacionales y la economía social de mercado. Contamos con más de 100 oficinas en el extranjero y desarrollamos proyectos y actividades en más de 120 países, a través de programas nacionales y regionales. Para nosotros y nuestro quehacer a nivel global, la persona está en el centro de atención de toda acción política, con su dignidad inconfundible, sus derechos y obligaciones. En México, queremos contribuir a la consolidación y profundización de la democracia como sistema político y forma de convivencia para que las personas puedan vivir en libertad y con dignidad.

El federalismo es una forma de organización política que une estados y otro tipo de entidades políticas en torno a un sistema político común de una manera que permite que cada una de sus partes mantenga su propia integridad e identidad en el marco de un espacio de nación común. Los sistemas federales logran estos objetivos estableciendo requerimientos básicos para el diseño y la implementación de políticas a través de la negociación para que cada uno de los miembros puedan compartir el proceso y la ejecución de las decisiones que se toman. Existen distintos sistemas políticos que se hacen llamar federales y que difieren en muchos sentidos entre ellos. No obstante, algunas características y principios son comunes entre todos los sistemas verdaderamente federales. Mantener el balance entre las entidades políticas que conforman un sistema federal no es una tarea sencilla, por lo que cualquier arreglo de este tipo presenta retos importantes. De forma casi natural, todos los federalismos se han ido ajustando a través del tiempo con el objetivo de encontrar los mecanismos más adecuados para un funcionamiento óptimo. La principal razón es que, cuando estos arreglos institucionales funcionan de mejor manera, se cuenta con ventajas para la toma de decisiones y la provisión de los servicios en los distintos ámbitos de gobierno. Asimismo, el mayor control democrático y una mejor rendición de cuentas en las estructuras federales, permite una mejor implementación y coordinación de las políticas públicas. Esta mejora continua por parte de las entidades que conforman un federalismo con el objetivo de brindar mejores condiciones de vida a sus habitantes: es lo que en este trabajo denominamos **“Federalismo Responsable”**.

Esto es cierto para el contexto mexicano, pero también para un país como Alemania, que comparte con México la estructura federal como forma de organización política. En el contexto alemán, el federalismo ha sido parte integral de su proceso de conformación como un estado nación en la unificación alemana del siglo XIX. Diversos estados independientes, como Prusia, Bavaria o Sajonia optaron por unirse en una Confederación de Estados, que posteriormente se transformaría a través de los años en lo que hoy conocemos como la República Federal de Alemania. Así, no es posible entender la realidad política que vemos hoy en Alemania sin el federalismo. En el caso mexicano, el federalismo se instauró por primera vez en 1824 con la implementación de la primera Constitución, al poco tiempo de haber obtenido su independencia de España en 1821. Tras un periodo de cambio a una República Centralista en 1835, para 1846 regresó la estructura federal para quedarse como forma de organización política por excelencia. Es decir, en México, como en Alemania, el federalismo ha sido parte del ADN político desde los inicios. En este sentido, el análisis y la implementación de reformas para su mejor funcionamiento es un objetivo central de cualquier sistema federal, por lo que, como KAS México, nos entusiasma formar parte de este estudio de la mano del CIDE, en quienes hemos depositado una vez más nuestra confianza debido a su destacado rigor metodológico y excelencia académica. También se han sumado especialistas de instituciones como el Instituto Nacional de Salud Pública, el World Justice Project, la Universidad Iberoamericana y la Universidad Panamericana. A todos ellos nuestro sincero agradecimiento por tan destacado esfuerzo. Estamos convencidos de que este análisis se convertirá en una referencia y una herramienta útil para los principales actores y tomadores de decisiones de los distintos órdenes de gobierno, especialistas y el público en general interesado en el tema.

Este trabajo está estructurado en distintas partes analíticas que conforman un todo, al igual que en las estructuras federales. El primer documento realiza una caracterización demográfica, social y económica de las entidades federativas en México. A partir de este diagnóstico general, el lector encontrará información relevante sobre cuál ha sido la evolución y cuál es la situación en la que se encuentran las entidades federativas, tomando en cuenta los principales indicadores por entidad. La segunda parte de este estudio está compuesto por análisis particulares de ocho áreas de política pública: capacidades fiscales y desarrollo económico; profesionalización y modernización; salud pública y COVID-19; administración electoral y democracia; ciencia, tecnología e innovación; internacionalización; sistema penal y estado de derecho; y transparencia. Estamos convencidos de que el análisis sobre la base de temáticas particulares permitirá realizar una mejor evaluación del desempeño de las entidades federales y proponer posibles soluciones a problemas específicos.

**Ing. Hans-Hartwig Blomeier**  
Director de la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) México

# Introducción

**E**l federalismo es una forma de organización política, administrativa y territorial del Estado que determina un campo de acción constitucional propio y su interrelación para los distintos niveles de gobierno. La cuestión central de los Estados federales es la distribución de competencias que, en muchos casos, es objeto de constante negociación entre los diferentes gobiernos que compiten por poder y recursos. Además, por medio del arreglo federal, los actores regionales resuelven conflictos y satisfacen intereses comunes.

El diseño institucional y la competencia política constituyen dos de los principales incentivos a los que se enfrentan los actores políticos –electores, partidos políticos y burocracia– en un sistema democrático. Hasta la década de 1980, las elecciones se distinguían por su carácter no competitivo y por reglas electorales marcadamente parciales. Las elecciones periódicas eran parte de la vida política de México, sin embargo, éstas no servían como un mecanismo de representación de los intereses ciudadanos (Méndez, 2003). Los comicios funcionaban bajo la lógica del autoritarismo electoral: reglas electorales parciales, fraude y una contienda política poco equitativa (Schedler, 2005).<sup>1</sup> La competitividad electoral ha sido uno de los motores del cambio político en México. Su aumento y generalización en todo el territorio nacional provocó cambios institucionales y alteró el cálculo estratégico de los actores políticos (Beer, 2003).

La hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la presencia marginal de los partidos de oposición mantenían un “ciclo de competencia limitada” (Méndez, 2003: 141). Sin embargo, los cambios económicos, políticos y sociales de las décadas de 1960 y 1970 modificaron paulatinamente las condiciones en que ese ciclo funcionó. De acuerdo con Méndez, el proceso de modernización –reflejado en crecientes niveles de escolaridad y urbanización– y una crisis cada vez mayor de los canales tradicionales de mediación y representación política y social, impactaron en los niveles de apoyo del partido en el poder y el papel mismo de las elecciones. La democratización fue resultado de sucesivas reformas liberalizadoras que incrementaron la competitividad del sistema electoral (Valdés, 1993). Ese proceso se caracterizó por un sostenido crecimiento de la base electoral de los partidos de oposición, así como “la negociación de cambios institucionales, mediante los cuales [...] extrajeron concesiones que fueron abriendo al régimen autoritario de forma incremental” (Nacif, 2003: 1). El aumento de la competitividad electoral tuvo un origen local: los triunfos de la oposición a nivel municipal.

Las instituciones electorales cumplen funciones indispensables para el Estado mexicano. Los organismos encargados de administrar y resolver las controversias durante los comicios tienen el mandato constitucional de garantizar el ejercicio de los derechos político-electORALES de los ciudadanos y fomentar su participación, fortalecer el régimen de los partidos políticos, facilitar la trasmisión ordenada del poder e integrar los órganos de representación política. Su buen desempeño abona a la estabilidad política y económica del país; por ello, soslayar su papel dentro del espacio público sería negar la importancia de un actor fundamental durante la transición a la democracia en México. La liberalización del régimen político fue un camino de cambios continuos y graduales, sin un momento de ruptura radical o refundacional. La reforma de 1977 permitió incorporar a nuevos actores a la arena política. A falta de pluralismo se aprobaron las diputaciones de representación proporcional, el registro condicionado de los partidos, el acceso al financiamiento público y la posibilidad directa de que fuerzas políticas con registro nacional pudieran participar en elecciones estatales y municipales.

En 1986 se amplió la representación proporcional de 100 a 200 diputaciones y los partidos ganaron el reconocimiento constitucional como entidades de interés público. En los noventas se avanzó más que nunca: se creó al Instituto Federal Electoral (IFE) como órgano constitucional autónomo e inició la fiscalización de los recursos de los partidos con la introducción de mecanismos de auditoría y compulsa. En 1994 se determinó que el Tribunal Electoral calificaría los comicios bajo principios procesales y no políticos, se introdujo la figura de los observadores electorales, se incorporó la representación proporcional en el Senado y cambió la conformación del Consejo General del IFE.

Ante los resultados y condiciones en que se desarrolló la contienda presidencial de 1994 volvió el ciclo de reformas. Estas modificaciones fueron una reacción a la profunda inequidad: se integró un IFE ciudadanizado y se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como un órgano que vigila la constitucionalidad y legalidad de los actos de las autoridades electorales y tramita los juicios ciudadanos en defensa de los derechos político-electORALES. Además, se renovaron las condiciones de la compe-

<sup>1</sup> Para un análisis crítico más amplio sobre la importancia de las elecciones locales en México durante el periodo estudiado se sugiere la revisión de Segovia (1996); Elizondo y Nacif (2002); así como Becerra, Salazar y Woldenberg (2005).

tencia con un esquema de financiamiento público que prevalece hasta nuestros días: 30% igualitario y 70% proporcional a los votos que obtienen los partidos políticos en las elecciones para diputaciones federales. En su momento, la reforma de 1996 significó el mayor logro de la oposición: consolidar su presencia en el Congreso de la Unión y ser un contrapeso del presidente de la República.

El reclamo de la oposición y la estrecha diferencia entre el primero y segundo lugar en la elección presidencial de 2006 forzó un nuevo ciclo de reformas que tuvo como objetivo mejorar la equidad y calidad de los comicios. En 2007 se estableció una nueva fórmula para calcular el financiamiento público, se prohibió la compra de espacios en radio y televisión para influir en las preferencias electorales, se regularon precampañas y se reforzaron las capacidades de fiscalización del IFE al eliminar el secreto bancario, fiduciario y fiscal. Finalmente, en 2014 se nacionalizó la organización de las elecciones. El IFE dio paso al Instituto Nacional Electoral (INE) y el sistema nacional electoral se redefinió con competencias compartidas entre las autoridades. El objetivo fue elevar los estándares de la organización de los comicios y despolitizar la integración de los órganos electorales locales. Actualmente, existe un esquema de competencias compartidas, exclusivas y residuales donde INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) articulan los esfuerzos institucionales para la administración de los procesos electorales.

Desde 1977, México no ha parado su ciclo de reformas electorales impulsadas por la oposición y negociadas con el gobierno en turno para procesar los reclamos de pluralidad, equidad y calidad en la contienda. Las autoridades electorales han venido sumando atribuciones y han cumplido cabalmente con sus funciones, de otra manera serían inexplicables la creciente pluralidad y la cantidad de alternancias políticas en los tres niveles de gobierno. En 2018, el voto mayoritario de los ciudadanos decidió la tercera alternancia federal en un clima de estabilidad con el consentimiento del resultado por los perdedores y el reconocimiento al desempeño de las autoridades electorales. En la actualidad, México cuenta con un Sistema Nacional Electoral (SNE) robusto que ha centralizando paulatinamente la función estatal de organizar elecciones en una autoridad nacional.

El objetivo del presente trabajo es estudiar la evolución de la administración electoral en México y sus límites en el proceso de centralización. En un primer apartado se analiza el proceso de federalización de las elecciones nacionales y la construcción del andamiaje institucional que dio origen a los órganos encargados de la función electoral del Estado mexicano. En el segundo apartado se describen los primeros pasos en la centralización de los comicios locales con la réplica del modelo de órgano constitucional autónomo, la construcción del registro de electores y el modelo de comunicación política federalizado. En un tercer apartado se analizan las características de la admnistración comicial en los hechos, es decir, el contraste entre el diseño y la realidad política y social en el que se desarrolló la institucionalidad electoral durante las últimas tres décadas. En el cuarto apartado se describen los elementos que caracterizan al nuevo SNE. Finalmente, en los últimos dos apartados se analizan los límites a la nacionalización de los comicios y se ofrecen algunas sugerencias para fortalecer una visión de federalismo responsable en materia electoral.

# 1. El proceso de federalización de las elecciones nacionales

## 1.1 La creación de la Comisión de Vigilancia Electoral (1946)

**L**a administración de las elecciones estuvo controlada durante los siglos XIX y XX por jefes políticos, caudillos y caciques sujetos a la coyuntura y el vaivén político. La descentralización de los comicios permitió que los agentes de poder local tuvieran el control de la logística electoral: la elaboración del padrón electoral, la instalación de casillas, el nombramiento del personal encargado de recibir y contar los votos, la producción de la papelería electoral, la publicación de resultados y la resolución de las inconformidades. La legislación electoral de 1918 atribuyó la responsabilidad de organizar los comicios a las autoridades municipales, lo que se prestó a un gran número de abusos y fue fuente permanente de conflicto e inestabilidad (Arreola, 2015). Por un lado, las presidencias municipales estaban a cargo de las juntas revisoras del padrón electoral, órganos que decidían las divisiones seccionales, designaban a las personas que instalaban las casillas, registraban candidaturas y conocían las inconformidades sobre el padrón electoral. Por otro lado, los gobernadores estaban facultados para establecer la división distrital de sus estados.

Durante décadas, las elecciones no fueron el mecanismo para regular la competencia política y transferir el poder por la vía pacífica. En el contexto posrevolucionario de inestabilidad y fragmentación política era imposible encauzar las ambiciones personales mediante el sufragio (Loaeza, 1986). Los comicios se convirtieron en un medio para justificar, ex post, lo que se ganaba en una negociación del apoyo de los distintos grupos de la élite militar. El proceso de centralización de la política inició al final de la segunda década del siglo XX con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR). Su nacimiento en 1929 fue promovida por el entonces presidente Plutarco Elías Calles como una respuesta desde el poder para encauzar la participación, disciplina y ambición de los militares. En 1936, una vez concluido el periodo de influencia de Calles conocido como el “maximato”,<sup>2</sup> el presidente Lázaro Cárdenas reformó al partido para incluir corporativamente a los sectores obrero y campesino, grupos favorecidos por las reformas emprendidas en su sexenio. Con ello, la nueva fuerza política reconstituida cambió de nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y transitó de una estructura de cuadros o élites a una de masas. El PRM, refundado en 1946 como Partido Revolucionario Institucional (PRI), terminó de centralizar la política partidista en la presidencia en funciones, acotada por el principio de no reelección y la burocracia del partido.

Durante el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho, sucesor de Lázaro Cárdenas, se introdujeron cambios sustanciales a las instituciones electorales y partidistas que contribuyeron a la creación de un nuevo régimen político. Las modificaciones tuvieron como objetivo dejar atrás la costosa herencia posrevolucionaria caracterizada por la fragilidad institucional, la dispersión de las fuerzas partidistas locales y la transferencia violenta del poder político. El presidente Ávila Camacho asumió el poder el 1º de diciembre de 1940 con un llamado a la unidad nacional, después de unas elecciones conflictivas y violentas que habían hecho patente la fragilidad del sistema político. Los comicios estuvieron plagados de irregularidades, “la ausencia de un organismo federal encargado de llevar a cabo el proceso electoral y vigilarlo, el encono de la lucha política e ideológica de dos organismos políticos, la proliferación de brigadas de choque de ambas partes para [...] ser los primeros en estar presentes al instalar las casillas, crearon un ambiente de tensión y violencia [...]” (Medina, 2001: 16).

Al inicio del sexenio de Ávila Camacho, la élite en el poder estaba polarizada entorno a las políticas implementadas durante el cardenismo. Esa división y el contexto internacional, marcado por la lucha contra el fascismo durante la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría, generaron una fractura en la identidad política de los grupos que luchaban por el poder. Durante las primeras décadas del siglo XX, las elecciones interrumpían la vida pública con los conflictos internos entre las organizaciones partidistas locales y se tornaban en episodios violentos por la disputa de la sucesión presidencial. Las ambiciones personales de la élite militar desafiaron a las instituciones posrevolucionarias. Los comicios de 1940 fueron un ejemplo de ello: la violencia política postelectoral y la rebelión encabezada por el general Juan Andrew Almazán pusieron en duda la transmisión del mando presidencial.

<sup>2</sup> El periodo de influencia del expresidente Calles, el “Jefe Máximo”, se prolongó durante las administraciones de Emilio Portes Gil (interino de Obregón), Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez (interino de Ortiz), y concluyó con el rompimiento con Lázaro Cárdenas en 1935 y la reforma para incluir a los sectores militar, obrero, campesino y popular al PRM en 1938. Para una mayor referencia ver Medin, Tzvi (1982).

El proyecto político de Ávila Camacho incluyó un amplio programa de reformas, entre ellas, una nueva ley electoral y la reconstrucción del partido en el poder, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM); reformas impulsadas desde el Estado con el fin de mantener el control de la participación y la representación de los grandes grupos sociales. El propósito principal del presidente fue “generar las condiciones institucionales propicias para la estabilización de la vida política” (Loaeza, 2013: 257). Los cambios impulsados desde el ejecutivo federal buscaron incorporar a la oposición conservadora mediante la vía partidista y electoral. Sin embargo, esta encomienda se topó con las corporaciones obreras y campesinas generadas durante el cardenismo y la desconfianza de grupos conservadores y empresariales. Con el choque de la realidad imperante, el objetivo se desvió de la promoción de la competencia electoral y la oposición institucionalizada al “autoritarismo modernizador que gobernó México en la segunda mitad del siglo XX, [que] dio una nueva orientación al partido hegemónico y a las prácticas electorales del Estado” (*Ibid*, 2013: 252).

La Ley Federal Electoral de 1946 ha sido entendida como el resultado de una estrategia deliberada de concentración del poder. No obstante, la intención primordial de la nueva legislación fue introducir reglas que amortiguaran los efectos disruptivos de la lucha por el poder. La nueva ley electoral buscó promover la formación de un régimen de competencia partidista que centralizara los procesos electorales en una autoridad electoral federal para contribuir a la estabilización de la política. La nueva ley tuvo un doble objetivo: por un lado, limitar la fragmentación del poder que representaban una multitud de partidos, la mayoría de ellos efímeros y, por otro, acabar con el descontrol que se generó por la irresponsabilidad de las autoridades municipales en la organización de los comicios.

Para cumplir con el primer objetivo, la Ley Federal Electoral fomentó la conformación de un sistema de partidos nacionales estable al dotarles de personalidad jurídica propia y reservarles el derecho exclusivo para postular candidaturas a cargos federales. Hasta antes de la expedición de la ley, los requisitos para formar un partido político eran laxos: los interesados debían registrarse como partido político ante notario y exhibir cuando menos cien firmas. Esa laxitud fomentó organizaciones poco estructuradas y vinculadas exclusivamente a un proyecto electoral de coyuntura.

El artículo 24 de la nueva ley estipuló requisitos más estrictos para la constitución de un partido político nacional: 30,000 asociados en el país, distribuidos en cuando menos dos terceras partes de los estados con un mínimo de mil asociados por entidad; la obligación de conducirse de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, así como la prohibición de actuar subordinadamente a intereses extranjeros, entre ellos, organizaciones o partidos foráneos. Lo anterior, propició el surgimiento de organizaciones partidistas permanentes que evitaron que fuerzas políticas emergentes y de origen desconocido disputaran el poder. En 1946, la primera elección en la que se implementó la ley, dos partidos políticos minoritarios obtuvieron espacios legislativos en la Cámara de Diputados: Acción Nacional y Fuerza Popular.

**Tabla 1. Composición de la Cámara de Diputados, 1946-1976.**

Eleción	1946	1949	1952	1955	1958	1961	1964	
Partidos	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
<b>PRI</b>	<b>141</b>	<b>95.9</b>	<b>142</b>	<b>96.6</b>	<b>151</b>	<b>94</b>	<b>153</b>	<b>94.4</b>
PAN	4	2.7	4	2.7	5	3.1	6	3.7
PP-PPS			1	0.7	2	1.2	2	1.2
PARM							1	0.6
Otros	2	1.4			3	1.9	1	0.6
<b>Oposición</b>	<b>6</b>	<b>4.1</b>	<b>5</b>	<b>3.4</b>	<b>10</b>	<b>6.2</b>	<b>9</b>	<b>5.6</b>
Total	147		175		161		162	
							178	
								210

Eleción	1967	1970	1973	1976
Partidos	Abs.	%	Abs.	%
<b>PRI</b>	<b>177</b>	<b>83.5</b>	<b>178</b>	<b>83.6</b>
PAN	20	9.4	20	9.4
PP-PPS	10	4.7	10	4.7
PARM	5	2.4	5	2.3
Otros			7	3
<b>Oposición</b>	<b>35</b>	<b>16.5</b>	<b>35</b>	<b>16.4</b>
Total	212		213	
			231	
				237

Fuente: Elaboración propia con datos de Patiño (1985) y Gómez Tagle (1990).

El segundo objetivo se materializó con la centralización de la organización y vigilancia de los comicios en órganos colegiados federales dominados por el gobierno y su partido. Así, se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE) y, con ello, inició la larga etapa de la federalización de la organización de las elecciones en México (1946-1989). Los redactores de la iniciativa negaron que se pretendieran centralizar los procesos, la autoridad y el poder.<sup>3</sup> Sin embargo, fue precisamente lo que hicieron al crear una estructura piramidal encabezada por la CFVE e integrada por las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales, la Junta Computadora y las Mesas de Casilla. En su momento, la iniciativa de ley defendió la nueva estructura organizacional con el argumento de que ésta guardaba relación con los preceptos del sistema federal consagrado en la Constitución de 1917; sin embargo, la centralización de las elecciones terminó siendo una medida de contrapeso a los poderes locales e intereses personales y de grupo que predominaban en la esfera pública (Arreola, 1988). La nueva ley también centralizó el registro de electores a cargo del Consejo del Padrón Electoral, quien asumió facultades que, en esa materia, desempeñaron las autoridades estatales y municipales.

La CFVE estuvo conformada casi en su totalidad por miembros del PRI: dos comisionados del Poder Ejecutivo –el Secretario de Gobernación como Presidente de la Comisión y otro miembro del gabinete–; dos comisionados de los partidos nacionales con mayor votación; dos miembros del Poder Legislativo, un senador y un diputado; y un Secretario, el notario público más antiguo del Distrito Federal. La CFVE tuvo entre sus atribuciones coordinar y vigilar las elecciones federales, instalar y vigilar el desarrollo de las labores del Consejo del Padrón Electoral, resolver las consultas sobre el funcionamiento de las Comisiones Locales Electorales y formular recomendaciones sobre la actuación de éstas y de los Comités Electorales Distritales.

Las Comisiones Locales Electorales tuvieron bajo su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal en sus entidades, así como la resolución de controversias sobre los actos y funcionamiento de los Comités Electorales Distritales. Las Comisiones Locales estuvieron integradas por tres ciudadanos propuestos de común acuerdo por los partidos políticos; dos comisionados por cada fuerza política con derecho a voto; una presidencia nombrada por la CFVE y una secretaría que recaía en un notario público de la capital de la entidad con más de un año de ejercicio.

Por su parte, los Comités Electorales Distritales estuvieron conformados por dos comisionados de los partidos políticos y tres ciudadanos del distrito propuestos de común acuerdo por las fuerzas políticas. Los Comités tuvieron entre sus atribuciones la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal en su distrito, realizar la división del territorio en secciones electorales para instalar las casillas, convocar a los partidos políticos para designar miembros de las mesas de casilla (presidente, secretario, sus suplentes y dos escrutadores) e instalar las juntas computadoras. Adicionalmente, los Comités podían resolver las reclamaciones presentadas por partidos políticos o ciudadanos sobre la inclusión de votantes en la lista electoral o la modificación del padrón electoral.

El registro de electores estuvo a cargo del Consejo del Padrón Electoral, un órgano técnico y federal, dependiente de la CFVE y conformado por los Directores Generales de Correos y Población. Finalmente, los Colegios Electorales, integrados por los miembros de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, tuvieron como principal atribución calificar la elección de sus propios miembros y, en caso de que se presentaran irregularidades, declarar la nulidad de los comicios. Adicionalmente, el Colegio Electoral integrado por la Cámara de Diputados tuvo, en exclusiva, la facultad de calificar la elección de la presidencia de la República. El último eslabón electoral estaba a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), quien podía investigar violaciones al sufragio cuando las Cámaras del Congreso de la Unión o el Ejecutivo lo estimaran pertinente. Esta facultad fue suprimida en 1949 y fue reemplazada por la intervención de la Procuraduría General de la República a petición de la Cámara de Diputados o del presidente de la República.

En 1951, el Congreso de la Unión aprobó reformar la Ley Federal Electoral y sustituyó a la CFVE por la Comisión Federal Electoral (CFE), quien sumó a sus funciones el arbitrar el registro de nuevos partidos políticos y emitir las constancias de mayoría. Adicionalmente, la integración del nuevo órgano electoral cambió para balancear su composición y centralizar aún más sus funciones. Por un lado, la ley redujo de dos a uno los comisionados nombrados por el ejecutivo federal; el Secretario de Gobernación fungió como su presidente y aumentó de dos a tres los representantes de los partidos políticos. Por otro lado, incorporó a los partidos políticos en las Comisiones Locales y Comités Distritales con derecho a voz, pero sin voto e integró a tres representantes designados por la CFE.

La Ley Electoral de 1951 dificultó el registro de partidos políticos al solicitar la certificación notarial de sus asambleas. En 1954, un cambio en la norma aumentó de 30 a 75 mil el número mínimo de afiliados nacionales y de mil a 2 mil 500 en cada entidad federativa (Bolio, 1985: 148). Finalmente, la nueva ley sustituyó al Consejo del Padrón Electoral por el Registro Nacional Electoral (RNE), cuyas funciones dejaron de ser periódicas para constituirse en un órgano permanente, independiente de la CFE y con autonomía administrativa. No obstante lo anterior, su director general era nombrado por el Secretario de Gobernación, en su

<sup>3</sup> Para mayor referencia se sugiere revisar el texto sobre autoritarismo y régimen electoral de Ayala, Fernando (2020).

calidad de presidente de la CFE. El RNE tuvo entre sus atribuciones entregar las listas de electores a cada municipio donde se celebresen comicios, mantener el registro de los ciudadanos, expedir credenciales de elector y obtener las constancias del número de votos emitidos en cada distrito para realizar las tabulaciones.

## 1.2 La Comisión Federal Electoral (1977)

En 1973, el Congreso de la Unión aprobó la modificación de la temporalidad funcional de la CFE para constituirla como un órgano permanente. En esta nueva etapa de la CFE participaron los comisionados de todos los partidos políticos con derecho a voz y voto. Entre sus atribuciones estuvieron llevar el registro de los nombramientos que los partidos políticos realizaban para integrar las Comisiones Locales y los Comités Distritales, registrar supletoriamente candidaturas y nombramientos de representantes, así como convocar a los órganos colegiados a sesiones extraordinarias. Además, la nueva CFE resolvía las inconformidades sobre las resoluciones emitidas por las Comisiones Locales. Las quejas interpuestas contra la CFE las resolvía la misma institución mediante una nueva resolución con el mandato de un representante del partido afectado.

La estructura desconcentrada de la CFE se fue perfeccionando con sucesivas reformas legales. Las Comisiones Locales adquirieron nuevas funciones, entre ellas, extendieron la constancia de mayoría a las senadurías electas, registraron los nombramientos de los representantes de partidos, candidatos y fórmulas para las elecciones en las circunscripciones y resolvieron las inconformidades sobre actos de los Comités Distritales. A éstos últimos les correspondió realizar el cómputo de los votos emitidos en las elecciones de diputaciones, senadurías y presidente de la República, además de extender la constancia de mayoría a las diputaciones electas. Finalmente, las personas integrantes de las mesas directivas de casilla participaron en la preparación, desarrollo y vigilancia de la elección, la instalación y la clausura de la casilla, el llenado de las actas, así como la integración de los paquetes electorales con la documentación de cada elección.

En 1977, con las reformas constitucionales y la nueva ley en materia electoral, se introdujeron novedades importantes en el sistema electoral, tales como: la constitucionalización de los partidos políticos y sus funciones en su calidad de entidades de interés público, su acceso permanente a los medios de comunicación y la obligatoriedad para que la SCJN conociera las inconformidades que pudieran presentarse durante el proceso electoral o en la calificación de las elecciones. Con la expedición de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), se permitió el ingreso a la vida institucional a las fuerzas políticas que permanecían al margen del sistema partidos y se propició su representación en los órganos legislativos mediante las diputaciones de representación proporcional.

**Tabla 2. Composición de la Cámara de Diputados, 1979-1997**

Elección	1979		1982		1985		1988		1991		1994		1997	
Partidos	Abs.	%												
PRI	296	74	299	74.8	289	72.3	260	52	320	64	300	60	239	47.8
PAN	43	10.8	51	12.8	41	10.3	101	20.2	89	17.8	119	23.6	121	24.2
PP-PPS	11	2.8	10	2.6	11	2.8	36	7.2	12	2.4				
PARM	12	3			11	2.8	30	6	16	3				
PCM-PSUM-PMS	18	4.5	17	4.3	12	3	34	6.8						
PDM	10	2.5	12	3	12	3								
PST-PCFRN	10	2.5	11	2.8	12	3	39	7.8	23	4.8				
PRT					6	1.5								
PRD									41	8.2	78	14.2	126	25.2
PT											10	2	6	1.2
PVEM													8	1.6
Otros					6	1.5								
Oposición	104	26	101	25.3	111	27.8	240	48	180	36	200	40	261	52.2
Total	400		400		400		500		500		500		500	

Fuente: Elaboración propia con datos de Casar (1998).

Hasta antes de la nueva ley electoral, la oposición había señalado la falta de equilibrios internos en la administración de los comicios, pues la CFE conservaba una integración mayoritaria del gobierno y su partido. La LOPPE modificó la integración de la CFE y permitió la participación de los partidos políticos

registrados, bajo la figura de registro condicionado<sup>4</sup> o definitivo, en igualdad de condiciones. La CFE quedó conformada por el Secretario de Gobernación en su presidencia, un representante de cada cámara legislativa, un representante por partido político con registro y un Secretario designado a partir de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal.

Entre las nuevas atribuciones de la CFE estaba el aprobar la nueva geografía electoral. Para ello, la CFE debía ordenar al RNE realizar los estudios y proyectos para la división del territorio nacional en los 300 distritos electorales federales y las circunscripciones plurinominales con una revisión periódica de acuerdo con el último censo de población. Las Comisiones Locales y Comités Distritales quedaron conformados por cuatro comisionados designados por la CFE mediante sorteo entre las listas de candidatos propuestos por un Comité Técnico y de Vigilancia del RNE y un comisionado por cada partido político con derecho a voto. La calificación de la elección siguió en manos del Colegio Electoral, quien se apoyaba en subcomisiones para el desahogo y evaluación de sus trabajos.

En 1986, el Congreso de la Unión realizó una reforma constitucional para introducir el criterio de representación proporcional en la integración de la CFE. Con esta modificación se reconstruyó el equilibrio institucional dominado por el partido en el gobierno. La CFE estuvo compuesta por un comisionado por cada 3% de la votación nacional obtenida y el partido mayoritario podría alcanzar hasta 16 posiciones. La presencia del PRI se volvió predominante: de los 31 integrantes de la autoridad electoral, 16 eran del partido en el gobierno que, con derecho al voto, tenían el control absoluto de las decisiones. Además, la reforma cambió la composición de los órganos descentralizados y centralizó la designación de sus funcionarios en la presidencia de la CFE.

Las Comisiones Locales y Comités Distritales quedaron conformadas por una presidencia y una secretaría, ambas nombradas por el Secretario de Gobernación, en su calidad de presidente de la CFE y comisionados de los partidos políticos con registro. Finalmente, la presidencia y secretaría de las mesas directivas de casilla eran nombrados por las presidencias de los Comités Distritales y los dos escrutadores se designaban por sorteo. La reforma también federalizó las tareas del RNE al crear Comisiones Estatales y Comités Distritales de Vigilancia con delegados del RNE, representantes propietario y suplente de cada partido político y una secretaría técnica con un delegado de la RNE. Adicionalmente, en el seno del Comité Técnico de Vigilancia del RNE y las Comisiones Estatales se integró a un representante del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), creado en enero de 1983.

### 1.3 ELIFE

En 1988 tuvieron lugar los comicios más competitivos y controvertidos de la historia electoral del siglo XX en México. Los partidos de oposición acusaron al gobierno de cometer una serie de irregularidades que ponían en tela de juicio los resultados anunciados por la CFE y, en su momento, avalados por el pleno de la Cámara de Diputados constituida en Colegio Electoral para calificar la elección presidencial. El PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y la oposición, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y el Frente Democrático Nacional –una escisión del PRI conformada por la Corriente Democrática–, logró el 31.12% de los votos, según los datos difundidos por la CFE. La elección de 1988 provocó que “los focos de atención se colocaran, en la siguiente fase de la transición, en el tema de la función electoral [...], es decir, en la necesidad de contar con instituciones profesionales especializadas y con una alta calificación técnica encargadas de realizar y de calificar con total certeza y objetividad los procesos electorales” (Córdova y Astudillo, 2010: 8). Por ello, las reformas electorales posteriores reforzaron de manera gradual las atribuciones de las autoridades electorales.

A finales de la década de 1980, la competitividad electoral se plasmó en los resultados de los comicios y la oposición fue ganando terreno en el ámbito local. Los reclamos de fraude electoral en Chihuahua (1986) y Guanajuato (1991) marcaron un hito en la lucha por la defensa del voto. En Chihuahua, el reclamo de fraude electoral en contra del candidato panista a la gubernatura, Francisco Barrio Terrazas, despertó una intensa movilización política, concentraciones masivas, marchas y huelgas de hambre. Estos hechos fueron un precedente significativo en la demanda política por limpieza y equidad en las contiendas electorales. En la elección para gobernador de Guanajuato, la ley electoral y la autoridad encargada de aplicarla fueron claramente rebasadas por la realidad. La movilización impulsada por Vicente Fox, el candidato perdedor, desembocó en una “solución pragmática que ofreció una salida al conflicto: la elección, por parte del Congreso local de mayoría priista, de un gobernador de extracción panista, Carlos Medina Plascencia, para que los poderes Legislativo y Ejecutivo locales negociaran una nueva ley electoral y se convocara, posteriormente, a una elección extraordinaria que terminaría ganando el propio Fox” (Lujambio, 2000: 102-103).

<sup>4</sup> Tres partidos políticos accedieron bajo el registro condicionado: Partido Socialista de los Trabajadores (PST), Partido Comunista Mexicano (PCM) y Partido Demócrata Mexicano (PDM).

Durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, las demandas por mejorar la integridad de los comicios y las protestas y movilizaciones de la oposición obligaron al gobierno a buscar soluciones extraordinarias. Las respuestas diseñadas desde el ejecutivo federal para apaciguar el descontento, denominadas por sus críticos como “concertaciones”, implicaron “[...] el reconocimiento de un triunfo de oposición más allá del recuento oficial de votos, o bien la suspensión del triunfo de un gobernador del PRI para dar paso a un gobierno provisional, aceptable a los ojos de la oposición, tal y como sucedió en Guanajuato y San Luis Potosí en 1991” (Peschard, 2008: 39). Desde 1988, las mayorías calificadas monocolors en los congresos locales fueron desdibujándose y, con ello, creció el fenómeno de los gobiernos divididos. En 1989, cuando el PAN ganó la primera elección a gobernador, se produjo el primer gobierno estatal de oposición en la historia reciente del país. La competitividad fue resultado de la “combinación del ajuste de preferencias electorales de los ciudadanos y del aumento de la limpieza electoral, producto de las reformas electorales que los partidos [habían] logrado pactar” (Lujambio, 2000: 60).

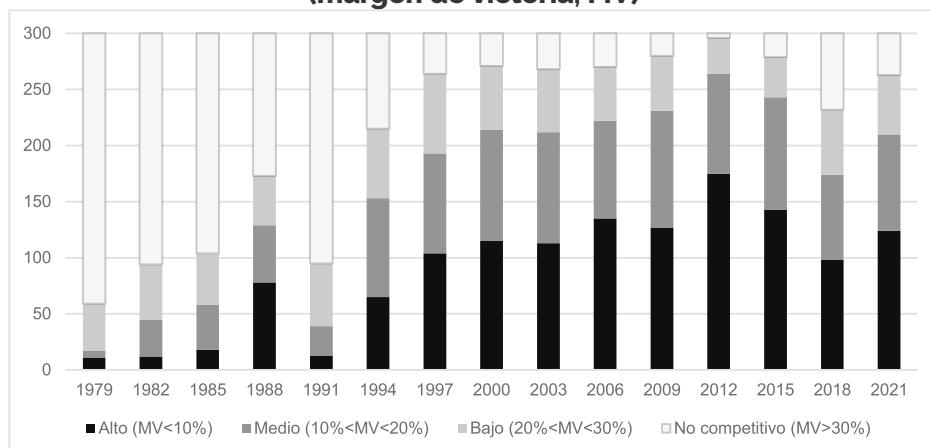
La dispersión del poder aumentó en todos los niveles de gobierno. En 1988, el PRI gobernaba el 96% de los municipios (2,293) y en 1994 pasó al 89% (2,128). Durante el inicio de la administración de Vicente Fox, el PAN contaba con el 16% de los municipios (322). En el ámbito federal, al inicio de la administración de Salinas, el PRI mantenía el 52% (260) de los escaños en la Cámara de Diputados y el 94% en el Senado (60), mientras que, en el año 2000, el PAN obtuvo el 41% de los diputados (207) y el 36% de los senadores (46) (Molinay de Swaan, 2002: 372).

**Tabla 3. Composición de la Cámara de Diputados, 2000-2018**

Eleción	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018	
Partidos	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
PRI	211	42.2	225	45	104	21	<b>237 47</b>	<b>213 42.6</b> <b>203 40.6</b>
PAN	<b>206</b>	<b>41.2</b>	<b>152</b>	<b>30</b>	<b>206</b>	<b>41</b>	<b>143</b>	<b>29</b>
PRD	50	10	96	19	126	25	71	14
PT	8	1.6	5	1	16	3.2	13	3
PVEM	<b>17</b>	<b>3.4</b>	17	3.4	19	3.8	21	4
Convergencia/MC	3	0.6	5	1	16	3.2	6	1
PSN	3	0.6						
PAS	2	0.4						
Alternativa					4	0.8		
Nueva Alianza					9	1.8	9	2
Morena							10	2
PES							11	2.2
Independientes							35	7
Oposición	<b>277</b>	<b>55.4</b>	<b>348</b>	<b>70</b>	<b>294</b>	<b>59</b>	<b>357</b>	<b>71</b>
Total	500		500		500		500	
					<b>259</b>	<b>51.8</b>	<b>250</b>	<b>50</b>
							<b>192</b>	<b>38.4</b>
							500	

Fuente: Elaboración propia con datos de las estadísticas electorales del IFE-INE.

**Gráfica 1. Competitividad electoral en distritos electorales federales (margen de victoria, MV)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Díaz y León (2019).

Como resultado de las reformas constitucionales en materia electoral aprobadas en 1990, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y ordenó la creación del IFE, a fin de contar con una institución imparcial que diera certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales. El IFE sería el encargado de integrar el Registro Federal de Electores (RFE), asegurar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electORALES, garantizar la celebración periódica y pacífica de los comicios, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, así como coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política. La reforma de 1990 dotó de autonomía semiplena al IFE e incorporó en la Constitución a la organización de las elecciones federales como una función estatal, reconociendo una serie de instituciones, principios, atributos y competencias específicas.

Al momento de su fundación, el Consejo General, máximo órgano de dirección del IFE, estaba compuesto por el Secretario de Gobernación como Presidente del Consejo General en representación del Poder Ejecutivo; seis Consejeros Magistrados, personalidades sin filiación partidista con una sólida formación académica y profesional en el campo de derecho propuestos por el presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados; el Director y el Secretario General del Instituto. Adicionalmente, participaban en los debates del Consejo General dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada Cámara) y un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con los resultados que obtuvieran en la última elección: uno por cada 10% de la votación nacional obtenida y ninguna fuerza política podía contar con más de cuatro representantes.

Las elecciones federales celebradas en 1991 marcaron un hito en la historia democrática de nuestro país. Fueron los primeros comicios organizados por el IFE como un órgano del Estado mexicano con autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios. Con la expedición del COFIPE, aprobado por el Congreso de la Unión dos meses antes de la fundación del Instituto, se pusieron en marcha las instituciones administrativas y jurisdiccionales, así como los procedimientos necesarios para organizar los comicios donde se elegirían a la mitad de los miembros del Senado, la Cámara de Diputados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.<sup>5</sup>

El COFIPE estableció las bases y mecanismos mínimos para la organización electoral. En esta norma se mandató la elaboración de un Catálogo General de Ciudadanos, a partir de una técnica censal total, que sirvió de base para la construcción del actual padrón electoral; la integración de las mesas directivas de casilla (MDC) con ciudadanos insaculados; es decir, elegidos por sorteo entre aquellos registrados en la lista nominal y capacitados para su desempeño durante la jornada electoral; la elaboración y distribución de materiales electorales con mecanismos de seguridad y custodia; la integración de 32 Consejos Locales y 300 Distritales como órganos ciudadanos de dirección del IFE para dar seguimiento a las actividades del proceso electoral; así como la creación de un cuerpo profesionalizado de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. Finalmente, el COFIPE estableció la concurrencia y acompañamiento de los partidos políticos nacionales y representantes de los poderes legislativo y ejecutivo en los órganos colegiados de dirección y vigilancia del IFE.

En su estructura descentralizada, los Consejos Locales y Distritales del IFE quedaron integrados por seis consejeros ciudadanos y cinco vocales de las Juntas Locales y Distritales, según correspondiera. Adicionalmente, los Consejos incorporaron la representación de todos los partidos políticos con registro nacional. En la ley, los Consejos Locales y Distritales quedaron constituidos como órganos electorales ciudadanizados con funciones temporales exclusivamente durante el desarrollo de los procesos electorales federales. Las responsabilidades asumidas por los Consejos se conservan hasta hoy en día. Los Consejos Locales son los encargados de vigilar la integración e instalación de los Consejos Distritales y registrar las fórmulas de candidaturas a las senadurías por el principio de mayoría relativa, mientras que los Consejos Distritales determinan el número y ubicación de las casillas, insaculan a las personas que fungirán como funcionarios de las mesas directivas de casilla, acreditan a los representantes de los partidos políticos para vigilar la jornada electoral y registran las fórmulas de las candidaturas a diputaciones federales de mayoría relativa, entre otras funciones.

En 1992, cuatro partidos políticos presentaron una propuesta de reforma electoral a la Cámara de Diputados. En ese contexto, en su cuarto informe de gobierno, el presidente Carlos Salinas propuso avanzar en tres aspectos de la reforma electoral: 1) hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos y poner topes a los gastos de las campañas electorales, 2) mejorar el acceso a los medios de comunicación social e 3) implementar los procedimientos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales. En septiembre de 1993 se aprobaron las reformas a la Constitución y leyes secundarias que incluyeron la modificación de ocho artículos constitucionales y más de 170 del COFIPE.

La reforma electoral de 1993, previa a la elección presidencial, modificó el sistema de colegios electorales, la integración de los Consejos del IFE y el procedimiento para seleccionar a los funcionarios que

<sup>5</sup> En 1991 se eligieron 32 escaños del Senado para el periodo 1991-1997.

integrarían las mesas directivas de casilla. En lo relativo a la organización electoral, la reforma incluyó normas para garantizar la transparencia y objetividad en la ubicación, integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla, entre ellas, la implementación de la doble insaculación. Adicionalmente, la reforma derogó el mecanismo de autocalificación por parte del Congreso para reemplazarlo por la declaración de validez de las elecciones y entrega de las constancias de mayoría a cargo de los órganos del IFE.

Desde la aprobación de esa reforma, los Consejos Distritales emiten la declaratoria de validez de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y expiden la constancia de mayoría y validez a la fórmula triunfadora. Por su parte, los Consejos Locales emiten la declaratoria de validez de la elección de senadores y expiden las constancias de mayoría y validez a las fórmulas para senador que hubiesen obtenido el triunfo, así como la constancia de asignación a la fórmula registrada que alcanzó el segundo lugar en la votación de la entidad. Finalmente, al Consejo General del IFE le compete realizar la declaratoria de validez de la elección de diputaciones y senadurías por el principio de representación proporcional, así como expedir las constancias de asignación a los partidos políticos, según les correspondan.

En 1994, el Consejo General del IFE quedó integrado por una presidencia a cargo del Secretario de Gobernación; seis consejerías ciudadanas propuestas por las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados y electas por el voto de las dos terceras partes del pleno, todos ellos con derecho a voz y voto; un Director y Secretario General, así como un representante de cada partido político con derecho a voz, pero sin voto. A partir de la reforma de 1994, “los seis consejeros ciudadanos pasaron a integrar el segmento mayoritario de integrantes del Consejo General con derecho al voto (once en total)” (Córdova y Astudillo, 2010: 9).

## 1.4 La transformación del IFE en órgano constitucional autónomo

Después del levantamiento zapatista de enero de 1994, los partidos políticos acordaron impulsar una nueva reforma electoral. Además, para garantizar la celebración de las elecciones federales, ocho de los nueve partidos políticos y sus respectivos candidatos suscribieron el “Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia”. Este documento fue la base de la reforma electoral que modificó sustancialmente el artículo 41 constitucional y 31 artículos del COFIPE. La reforma de 1996 tuvo como propósito ciudadanizar<sup>6</sup> a la autoridad electoral. Por ello, se reforzó el carácter autónomo del IFE al introducir en la ley el concepto de independencia y otorgar a los consejeros ciudadanos mayor peso en las decisiones, tanto en el órgano máximo de dirección como en los órganos locales y distritales, suprimiendo el voto de los representantes partidistas ante dichas instancias.

Los cambios apuntalaron la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos exclusivamente. El nuevo artículo 41 de la Constitución estableció que “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 de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”.

Con la reforma constitucional y la expedición del nuevo COFIPE se eliminaron las figuras de Director y Secretario General del IFE. Asimismo, quedaron integradas las comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales, lo que permitió que el Consejo General contara con mecanismos para supervisar las actividades de la rama ejecutiva del IFE. El organismo electoral federal se integró por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales, todos con derecho a voz y voto, así como un Secretario Ejecutivo,<sup>7</sup> Consejeros del Poder Legislativo por cada grupo parlamentario y representantes de cada partido político con registro, todos con derecho a voz, pero sin voto. Adicionalmente, la reforma de 1996 reforzó la profesionalización de los consejeros electorales al establecer que quienes desempeñen ese cargo tendrán que dedicarse exclusivamente a esa función pública.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> El fenómeno de la ciudadanización debe de entenderse como el cambio en la integración del Consejo General del IFE al elegir consejeros electorales por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados, cuyas decisiones no dependen, de jure, de los intereses de los partidos políticos; es decir, prevalece el interés colectivo y sus acciones están sustentadas en los principios de la función electoral.

<sup>7</sup> Órgano central de carácter unipersonal encargado de coordinar los trabajos administrativos del Instituto a través de la Junta General Ejecutiva, supervisando el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos.

<sup>8</sup> La reforma al artículo 5º constitucional efectuada en 1990 precisó que las tareas censales y electorales son obligatorias y gratuitas, salvo las que se realicen de manera profesional. Dicha reforma, al texto original de 1917, sentó las bases para la profesionalización de la función electoral y la creación del servicio profesional electoral (Patiño, 2009: 453).

**Tabla 4. Evolución de la integración del Consejo General del IFE-INE, 1990-2014**

IFE					INE
Integrantes	1990	1994	1996	2007	2014
Presidencia del Consejo	Secretario de Gobernación con derecho a voz y voto	Secretario de Gobernación con derecho a voz y voto	Consejero Electoral con derecho a voz y voto. Duración en cargo: 7 años.	Consejero Electoral con derecho a voz y voto. Duración en cargo: 6 años con posibilidad de reelección.	Consejero Electoral con derecho a voz y voto. Duración en cargo: 9 años sin posibilidad de reelección.
Poder Legislativo	Dos diputados y dos senadores; uno de la mayoría y otro de la primera minoría de cada cámara con derecho a voz y voto.			Un consejero del Poder Legislativo por cada grupo parlamentario con derecho a voz exclusivamente.	
Consejeros Magistrados	Seis Consejeros Magistrados con derecho a voz y voto, propuestos por el presidente y electos por 2/3 partes de la Cámara de Diputados.	Seis Consejeros Ciudadanos con derecho de voz y voto, propuestos por los partidos políticos y electos por 2/3 partes de la Cámara de Diputados.	Ocho con derecho a voz y voto, propuestos por las fracciones parlamentarias y electos por 2/3 partes de la Cámara de Diputados.	Ocho Consejeros Electorales con derecho a voz y voto, propuestos por las fracciones parlamentarias y electos por 2/3 partes de la Cámara de Diputados, previa amplia consulta a la sociedad.	Diez Consejeros Electorales con derecho a voz y voto, electos por 2/3 de los miembros presentes de la Cámara de Diputados previo dictamen de un Comité Técnico de Evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, tres nombrados por el organo de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la CNDH y dos por el INAI.
Consejeros Ciudadanos	Personas sin filiación partidista con sólida formación académica y profesional en el campo del derecho.	Duración en el cargo: 8 años.	Duración en cargo: 7 años.	Duración en cargo: 9 años, sin posibilidad de reelección y renovación escalonada cada 3 años.	Duración en cargo: 9 años y renovación escalonada cada 3 años.
Consejeros Electorales					
Representantes de partidos políticos	Uno por cada 10% de la votación nacional obtenida por cada uno de ellos. Ningún partido podría contar con más de 4 representantes.		Uno por cada partido político nacional con derecho a voz exclusivamente.		
Secretario General	Cargo unipersonal con derecho a voz.				
Secretaría Ejecutiva			Cargo unipersonal con derecho a voz. Nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente. Duración en cargo: 7 años.	Cargo unipersonal con derecho a voz. Nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente. Duración en cargo: 6 años con posibilidad de reelección	
Miembros con derecho a voto	21	11	9	9	11

Fuente: Elaboración propia con datos de Patiño (2009); Sánchez y Vives (2020).

## **2. Los primeros pasos en la centralización de elecciones locales**

### **2.1 El modelo del órgano constitucional autónomo en los estados**

**L**a historia sobre el aumento del pluralismo político local tiene tres importantes momentos históricos: 1) la reforma al artículo 115 constitucional de 1977 que introdujo en los estados el sistema de diputados de representación proporcional, 2) la creciente movilización política en demanda de garantías de limpieza electoral a finales de los años ochenta del siglo pasado y 3) el reconocimiento del primer gobierno estatal de oposición en 1989.

La reforma al artículo 115 constitucional de 1977 obligó a las legislaturas de los estados a aprobar sistemas electorales mixtos, es decir, que se incluyeran diputados de representación proporcional en su integración. Si bien “esa reforma no ofreció garantías de limpieza electoral y, por tanto, de competitividad, sí posibilitó la ampliación del sistema de actores en competencia con el registro de partidos anteriormente marginados de la vida institucional” (Lujambio, 2000: 45). Además, la introducción de los diputados de partido abrió los espacios de representación y el espectro ideológico de las opciones electorales e incrementó el tamaño de los cuerpos legislativos. Sin embargo, la debilidad de los partidos de oposición y la ausencia de garantías electorales obstaculizaron que se presentaran cambios sustanciales.

La misma reforma que otorgó autonomía constitucional al IFE en 1996 sentó las bases para que el mismo modelo de autoridad electoral se llevara a los órganos encargados de organizar las elecciones en las entidades federativas. La reforma estipuló que los estados tendrían dos tipos de autoridades: una administrativa encargada de la organización de los comicios y una jurisdiccional a cargo de resolver, en primera instancia, las controversias en materia electoral. Desde antes de la reforma, la mayoría de los congresos estatales fueron imitando las directrices de la legislación federal. No obstante, fue con los cambios al artículo 116 de la Constitución cuando quedaron establecidas las pautas generales que debían observar las constituciones estatales, incluyendo los principios rectores de la función electoral: legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Los cambios se efectuaron a distintos ritmos, pues la Constitución no estableció un plazo para la armonización de las leyes estatales.<sup>9</sup> No obstante, las modificaciones no podían contravenir las disposiciones y principios contenidos en el texto constitucional. De esta forma, durante la década de los años noventa del siglo XX, los congresos de los estados iniciaron un proceso de sucesivas reformas electorales para ajustar su marco constitucional y legal a las directrices electorales establecidas en la Constitución.

En algunos estados, la estructura y los mecanismos electorales tuvieron diferencias respecto al modelo federal, ya que la Constitución permitió una amplia libertad configurativa a las legislaturas estatales para normar aspectos particulares. Buena parte de la heterogeneidad de las normas electorales se explica como un fenómeno provocado por el nivel de democratización de los estados y la relación de éstos con el centro político. De acuerdo con Peschard (2008: 6), “la existencia de un partido dominante y de implantación nacional dotaba de una identidad común a la élite política en los distintos niveles de gobierno, hacía que la homogeneidad fuera la regla. Esta tendencia fue modificándose a la par que fue generándose la competencia política en estados y municipios”. De esta forma, la continuidad de un partido mayoritario o la construcción de nuevas hegemonías locales fueron, en la mayoría de los casos, sinónimo de rezago legislativo. No obstante, el país era un mosaico político: autoritarismos locales convivían con la régimen más o menos competitivos donde, incluso, la alternancia había empezado a ser un fenómeno habitual.

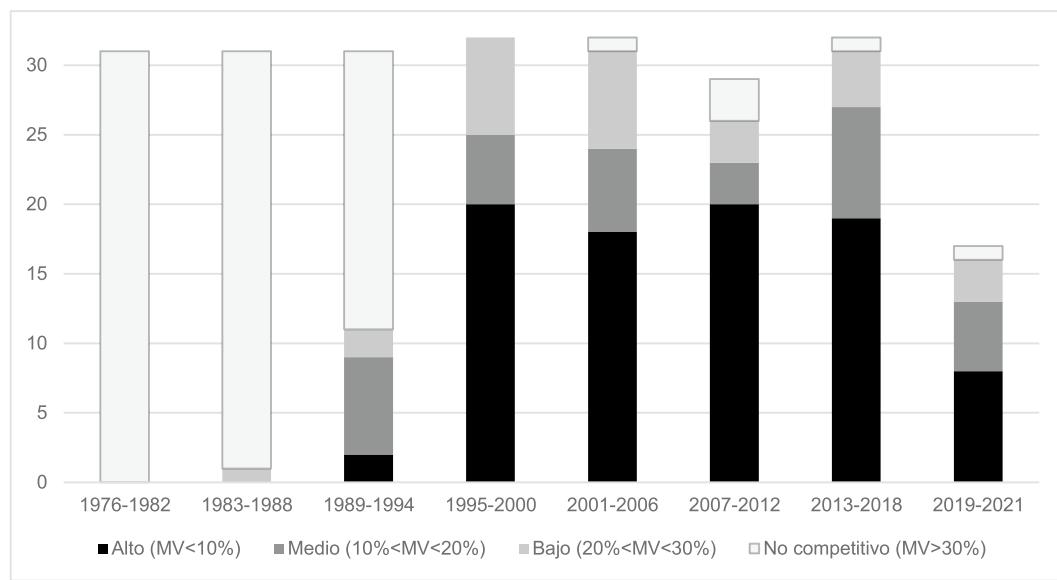
<sup>9</sup>Las legislaturas locales tenían libertad configurativa bajo las bases establecidas en los artículos 39 y 41 de la Constitución, que se refieren a la forma de gobierno y el establecimiento de la forma de integrar los poderes de los estados bajo el sistema electoral mixto, por lo demás, la facultad de los congresos era amplia en temas de organización, operación, formas de participación. De esta forma coexistían dos órdenes (federal y local) con una amplia autonomía respecto al tipo de elecciones que les correspondía regular (Félix, 2021: 65).

**Tabla 5. Reformas electorales en las entidades federativas, 1996-2007**

Entidad federativa	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes		X			X	X		X		X	X	X
Baja California			X		X			X	X		X	
Baja California Sur		X			X		X	X				
Campeche	X		X			X				X		
Coahuila		X				X				X		
Colima	X			X			X			X		
Chiapas	X		X	X						X	X	
Chihuahua	X		X								X	
Distrito Federal				X		X		X		X		
Durango	X			X							X	
Guanajuato				X			X					
Guerrero		X								X		
Hidalgo		X				X						X
Jalisco	X			X		X			X	X	X	
México		X	X			X				X		
Michoacán						X				X		X
Morelos			X			X				X		
Nayarit		X	X			X			X			
Nuevo León	X	X					X					
Oaxaca		X									X	
Puebla		X			X			X			X	
Querétaro	X			X			X					
Quintana Roo		X	X			X			X	X	X	
San Luis Potosí	X		X	X		X					X	
Sinaloa			X								X	
Sonora	X									X	X	
Tabasco	X				X		X					X
Tamaulipas		X			X	X		X				X
Tlaxcala			X					X	X			
Veracruz					X				X	X	X	
Yucatán								X			X	
Zacatecas		X						X			X	

Fuente: Peschard (2008).

**Gráfica 2. Competitividad electoral en las gubernaturas (margen de victoria, MV)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Díaz y León (2019).

Sobre los procesos de democratización local destacan dos casos por su singularidad: Baja California y San Luis Potosí. En 1992, en San Luis Potosí, previo a la reforma constitucional federal, su Consejo Estatal Electoral estuvo integrado exclusivamente por ciudadanos. Ese hecho fue resultado de la denuncia de fraude electoral y movilización ciudadana encabezada por Salvador Nava Martínez e, inclusive, la ciudadanización del Consejo Estatal se dio sin la necesidad de reformar la constitución local. En Baja California, después de asumir la gubernatura el primer líder de oposición, quedó conformado un padrón electoral estatal en 1992 y por primera vez fueron expedidas credenciales de elector con fotografía. Este hecho fue un paso importante para poner punto final a la suplantación de electores en las casillas electorales. El padrón bajacaliforniano permaneció dos décadas. La adopción de la credencial para votar con fotografía por parte del IFE lo volvió innecesario.

Durante las últimas décadas del siglo XX, la integración formal de los institutos electorales locales transitó de ser una competencia del ejecutivo local con la participación del legislativo estatal a centrarse en una prerrogativa exclusiva de las fracciones parlamentarias representadas en los congresos locales (véase Tabla 6). El modelo de ciudadanización se extendió a los órganos electorales dotándolos de autonomía, independencia y permanencia en sus funciones.<sup>10</sup> Sus órganos de dirección estuvieron compuestos, en su mayoría,<sup>11</sup> por consejeros electorales con derecho a voz y voto, electos por mayorías legislativas calificadas; representantes de los partidos políticos en igualdad de condiciones con derecho a voz exclusivamente; representantes del Poder Legislativo y algún representante de las áreas operativas del instituto en la figura de la Secretaría Ejecutiva o Técnica. Un elemento significativo del cambio en el diseño institucional fue que los órganos colegiados integrados por los consejeros adquirieron “la atribución de definir las políticas y programas de los organismos electorales. Anteriormente, esta facultad se ubicaba en la figura de los directores, los cuales tenían bajo su mando y control a toda la estructura operativa. El cambio no es menor si tomamos en cuenta que los directores eran nombrados por los presidentes de los organismos, quienes eran por lo general identificados por su cercanía con el partido oficial” (Del Campillo, 1998: 251).

**Tabla 6. Indicadores de independencia de los órganos electorales de los estados**

	1990	1994	1996	2000	2004
<b>Autoridad que nombra a los consejeros ciudadanos</b>					
Gobernador	0	1	0	0	0
Gobernador y Congreso	2	3	1	0	0
Congreso	5	22	29	31	31
<b>Presencia del Poder Ejecutivo en el Consejo</b>					
Presente	22	19	8	3	3
Ausente	2	11	22	28	28
<b>Representación del Poder Legislativo en el Consejo</b>					
Tres de mayoría, uno de minoría	0	1	0	0	0
Dos de mayoría, uno de primera minoría	2	3	1	1	1
Dos de mayoría, uno electo entre las minorías	3	2	0	0	0
Dos de mayoría, representación más amplia de minorías	0	4	4	2	1
Uno de mayoría, uno de minoría	0	8	7	4	4
Uno por fracción	0	0	4	9	8
Fórmula no especificada en la ley	19	6	2	0	0
No existe	0	6	12	15	17

<sup>10</sup> Ocho estados tenían un carácter no permanente, es decir, se instalaban exclusivamente para la organización de las elecciones: Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Estado de México, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Sonora (Peschard, 2008).

<sup>11</sup> En Oaxaca perisitieron los representantes del Poder Legislativo con derecho al voto; en Guanajuato y Morelos concurría un representante del ejecutivo local ante el Consejo General con derecho a voz; en Querétaro y Nuevo León los secretarios ejecutivos eran al mismo tiempo consejeros electorales con derecho al voto; finalmente, en Guanajuato dos de los cinco consejeros eran propuestos por el gobernador y los tres restantes por las fracciones parlamentarias (Peschard, 2008).

**Tabla 6. Indicadores de independencia de los órganos electorales de los estados**  
(continuación)

	1990	1994	1996	2000	2004
<b>Representación de partidos políticos en el Consejo</b>					
Fórmula de proporcionalidad	6	8	1	0	0
Uno por partido político	18	22	28	30	29
<b>Derecho a voto en el Consejo</b>					
Todos sus integrantes	21	10	2	0	0
Todos, menos partidos con registro condicionado	1	6	1	0	0
Todos, menos partidos	2	8	7	2	2
Únicamente consejeros ciudadanos	0	6	20	29	29

Nota: En sombreado los escenarios de mayor independencia del órgano electoral estatal.

Fuente: Elaboración propia con datos de Ley (2007: 32-36).

En el plano jurisdiccional, la reforma electoral de 1996 también introdujo cambios importantes. Primero, se creó el TEPJF como un órgano dependiente del Poder Judicial encargado de vigilar la constitucionalidad y legalidad de los actos de las autoridades electorales y tramitar los juicios ciudadanos en defensa de los derechos político-electORALES. Con ello, el TEPJF se convirtió en la última instancia para dirimir los conflictos electORALES federaLES y locales de manera definitiva e inatacable.<sup>12</sup> Segundo, la reforma al artículo 105 de la Constitución incluyó la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electORALES ante la SCJN. Con ello, las dirigencias de los partidos políticos federaLES y locales, así como una minoría legislativa, conformada por el 33% de los integrantes del congreso que expidió la norma, podrían pedir el control de la constitucionalidad a la SCJN con el objetivo de declarar la invalidez de algún precepto normativo.

## 2.2 La federalización del registro de electores

Un instrumento básico e indispensable para la organización de las elecciones es el registro de electores. En la mayoría de los sistemas electORALES, los ciudadanos deben de estar registrados previamente en un padrón para poder ejercer sus derechos político-electORALES. El registro exacto y oportuno, así como la actualización y depuración permanentes de los diversos instrumentos registraLES constituye un requerimiento esencial para garantizar la integridad y confiabilidad de los comicios. Para asegurar la integridad del registro, la autoridad electoral tiene la responsabilidad de desarrollar un sistema donde cualquier persona que cumpla con los requisitos señalados en la Constitución y la ley pueda inscribirse y, con la información proporcionada, construir un padrón electoral preciso, confiable y actualizado.

La reforma electoral de 1946 creó un registro de electores para los comicios federaLES. Sin embargo, las autoridades electORALES locales mantuvieron sus atribuciones para confeccionar su lista nominal y determinar su propia cartografía electoral. En los hechos, a partir de la creación del RFE, los organismos locales empezaron a utilizar el registro federal mediante convenios. El control del registro de electores en una única autoridad federal fuera de las presiones locales, bajo el escrutinio de los representantes de los partidos políticos nacionales y con criterios exclusivamente técnicos facilitó la construcción de un padrón electoral federal con integridad y transparencia. Al respecto, en el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se aprobó el COFIPE, publicado el 15 de agosto de 1990, se estableció que “los archivos, bienes y recursos de la Comisión Federal Electoral y de sus órganos técnicos, el Registro Nacional de Electores y la Comisión de Radiodifusión, pasarán al Instituto Federal Electoral. El Registro Nacional de Electores se integrará a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores prevista en los artículos 85 y 92 de este Código. En tanto se instala el Instituto Federal Electoral, el Registro Nacional de Electores seguirá realizando las funciones que le atribuye el Código Federal Electoral y cumplirá los acuerdos tomados por la Comisión Federal Electoral”.

En México el voto tiene carácter universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Todas las personas de nacionalidad mexicana, por nacimiento o por naturalización, que hayan cumplido 18 años de

<sup>12</sup> El sistema de medios de impugnación incorporó el Juicio para la Revisión Constitucional (JRC) para que los actos de autoridades electORALES locales puedieran ser controvertidos ante una instancia federal: la Sala Superior y las Salas Regionales del TEPJF, competentes para revisar la constitucionalidad de su actos y resoluciones.

edad y tengan un modo honesto de vivir, tienen derecho al sufragio. Sin embargo, para ejercer este derecho la ley exige que la ciudadanía se encuentre inscrita en el RFE y cuente con credencial para votar con fotografía. El registro electoral en México es de carácter activo, esto es, le corresponde al ciudadano acudir, realizar y completar su trámite de inscripción de manera personal ante la autoridad electoral.

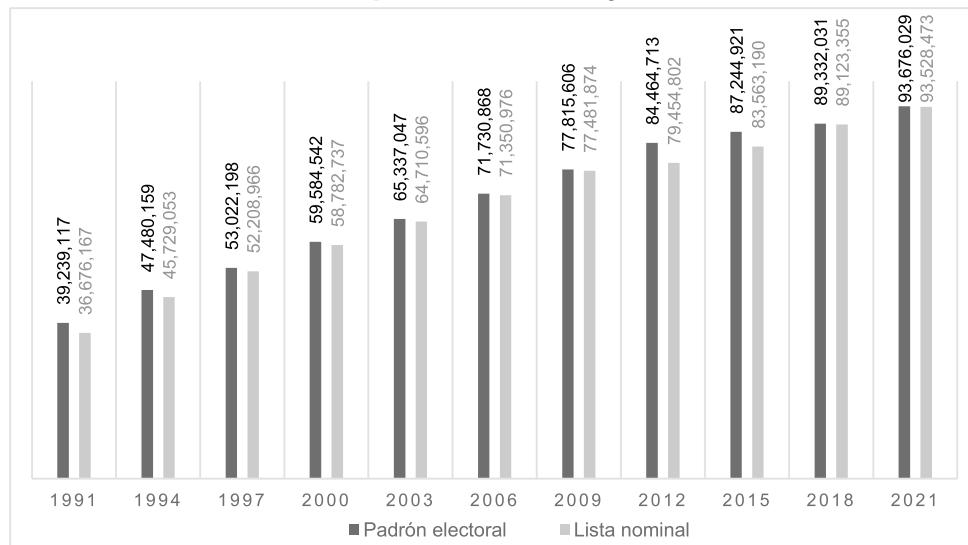
El RFE es de carácter permanente, de interés público y tiene por objeto integrar el padrón electoral que se forma mediante tres tipos de acciones: la aplicación de la técnica censal total o parcial, la inscripción directa y personal de los ciudadanos y la incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes relativos a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos de los ciudadanos. El IFE, ahora INE, se encarga de formar y administrar el padrón electoral y la lista de electores. El COFIPF, aprobado en 1990, estableció las bases y mecanismos mínimos para la organización electoral.

Para la depuración del padrón se crearon mecanismos para eliminar posibles errores e identificar homonimias y duplicados. Por ello, la legislación electoral contempla una serie de procedimientos y acciones con el propósito de actualizar y depurar de manera permanente los diversos instrumentos registrales. Estas acciones incluyen: 1) el intercambio de información con autoridades encargadas del registro civil, jueces que dicten resoluciones que decreten la suspensión, pérdida o rehabilitación de derechos políticos o la declaración de ausencia o presunción de muerte de un ciudadano, así como la Secretaría de Relaciones Exteriores para dar aviso cuando expida o cancele cartas de naturalización, expida certificados de nacionalidad y reciba renuncias a la nacionalidad; 2) la implementación de la campaña anual intensa para convocar, orientar y promover que los ciudadanos soliciten su inscripción en el padrón, la reposición de su credencial en caso de pérdida o actualización de sus datos, o bien la emisión de una nueva credencial cuando hayan cambiado de domicilio o haya expirado su vigencia; así como 3) la posibilidad de aplicar la técnica censal parcial en distritos o secciones específicas.

De la adecuada confección del padrón electoral depende buena parte de la logística electoral: el número y ubicación de las casillas, la contratación de personal en campo para la capacitación y asistencia electoral, la impresión de documentos electorales, entre otras actividades. Los partidos políticos pueden observar y requerir cualquier prueba de certeza sobre el padrón electoral. Los órganos de vigilancia, donde participan la autoridad electoral nacional y los partidos políticos, tienen la misión de asegurar la objetividad e imparcialidad de las actividades que realiza la autoridad comicial en materia registral.

En la actualidad, las Comisiones Nacional, Locales y Distritales de Vigilancia tienen la tarea de vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y las listas nominales de electores, así como su actualización, se realicen en los términos establecidos en la ley; que las credenciales para votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos; recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a las listas nominales de electores; coadyuvar en la campaña anual de actualización del padrón electoral; conocer y opinar sobre la ubicación de los módulos de atención ciudadana; emitir opiniones respecto de los trabajos de distritación electoral, así como supervisar las demás tareas encomendadas a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE). Finalmente, el padrón electoral y las listas nominales que se utilizan en las elecciones locales son proporcionados por la DERFE mediante convenios específicos con los OPLE.

**Gráfica 3. Evolución del padrón electoral y la lista nominal, 1991-2021**



Fuente: DERFE-INE.

## 2.3 La federalización de la administración de los tiempos en radio y televisión

El acceso de los partidos políticos a la radio y televisión fue reconocido en 1977. Sin embargo, la regulación sobre el tiempo disponible se perfeccionó hasta la reforma electoral de 1986 con la inclusión de la regla que les otorgaba 15 minutos mensuales y un programa conjunto que se emitía dos veces al mes. A partir de 1990, el COFIPRE previó un aumento en la cantidad de tiempo aire destinado a los partidos políticos y una distribución basada en su votación. Además, obligó a los concesionarios a vender espacios a los partidos políticos bajo las mismas tarifas que aplicaban para la publicidad comercial. La reforma de 1993 estableció que únicamente los institutos políticos podrían contratar tiempos en radio y televisión para hacer campaña. Para ello, los concesionarios y permisionarios debían entregar al IFE su catálogo de horarios y tarifas (Gilas, 2016).

En 1996 se establecieron las reglas de distribución del tiempo aire que siguen vigentes: 30% del total de manera igualitaria y el restante 70% en forma proporcional, de acuerdo con la última votación de diputaciones federales. Además de los 15 minutos mensuales, los partidos políticos adquirieron derecho a transmisiones gratuitas y, en su caso, el IFE podría comprar promocionales adicionales en periodo de campaña para distribuirlos entre las distintas fuerzas políticas. Finalmente, se prohibió la contratación de propaganda electoral por parte de terceros y el IFE quedó obligado a realizar monitoreos muestrales sobre la cobertura noticiosa de los medios de comunicación electrónicos (Becerra, Salazar y Woldenberg 2005).

Entre 2007 y 2008 se implementó una reforma político-electoral que impactó de manera fundamental a las instituciones electorales. El nuevo COFIPRE otorgó al IFE 53 atribuciones con el objetivo de fortalecer la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en las elecciones federales; promover la participación ciudadana en las elecciones; asegurar condiciones de equidad y civilidad en las campañas electorales y regular el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación. La reforma electoral fue una reacción a los hechos suscitados durante el proceso electoral federal de 2006, que se distinguió por la influencia e importancia de las televisoras en las campañas electorales y la agresividad del contenido de los promocionales.

Después de la aprobación de la Ley para la Reforma del Estado en 2007, se instruyó a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA) a realizar el análisis de las propuestas de cambios articulados en cinco ejes: federalismo, régimen de Estado y gobierno, reforma al Poder Judicial, garantías sociales, y democracia y reforma electoral. En el marco de esos trabajos, un conjunto de partidos políticos presentó una propuesta que no prosperó: la creación de una autoridad electoral encargada de organizar las elecciones federales y locales. Sin embargo, la reforma incluyó la previsión que, a solicitud de las autoridades electorales competentes y mediante un convenio suscrito con el IFE, éste pudiera organizar y desarrollar las elecciones locales, en los términos en los que disponga la legislación aplicable.<sup>13</sup>

La reforma electoral de 2007 no nacionalizó las elecciones, pero creó un modelo de comunicación político-electoral federalizado que continua vigente. Estos cambios constitucionales y legales tuvieron como objetivos: disminuir el costo de las campañas electorales; fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales para superar las limitaciones que enfrentaron en 2006 y que no les permitieron intervenir a tiempo para corregir las anomalías del proceso; e impedir que terceros ajenos a la vida electoral interviniieran en la competencia electoral. De esta forma, el modelo de comunicación política se articuló siguiendo las directrices que a continuación se detallan:<sup>14</sup>

- a) El derecho constitucional de los partidos políticos al uso permanente de los medios de comunicación social en el tiempo que corresponde al Estado. El tiempo del Estado al cual pueden acceder se distribuye siguiendo los parámetros para el financiamiento público: el 30% se divide en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior.
- b) La prohibición a los partidos políticos de contratar o adquirir, por sí mismos o a través de terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, así como para personas físicas o morales con el propósito de difundir propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.
- c) La determinación para que el IFE, ahora INE, se constituyera como autoridad única para la administración del tiempo que correspondiera al Estado en radio y televisión destinado a sus propios

<sup>13</sup> La propuesta generó un debate sobre la posible vulneración de la soberanía de los estados. Esa postura fue una de las que el Congreso del Estado de Coahuila sostuvo para votar en contra de la iniciativa de reformas a la Constitución en materia electoral de 2007.

<sup>14</sup> Para un mayor análisis sobre el modelo de comunicación política y la reforma electoral de 2007 ver Córdova y Salazar (2008).

fines y a los de los partidos políticos, tanto en el ámbito federal como en el local. Adicionalmente, se facultó a la autoridad para ordenar, de ser procedente y de manera excepcional, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio y/o televisión que violen la ley, cumpliendo estrictamente los procedimientos previstos en la legislación aplicable. Además, el Instituto conservaría la responsabilidad de desplegar un monitoreo de los programas con contenidos noticiosos para verificar su apego a lo establecido en las normas electorales.

- d) La suspensión de la difusión de la publicidad de los entes públicos durante las campañas electorales con la excepción de la información que generen las autoridades electorales, la relativa a los servicios educativos y de salud o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

La aplicación del modelo de comunicación política significó un proceso paulatino de adaptación a procedimientos y prácticas inéditas en la vida electoral del país. Entre las actividades genéricas que la autoridad electoral realiza para la administración de tiempos del Estado en radio y televisión se encuentran: la elaboración del catálogo de emisoras y el mapa de cobertura de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo para determinar su participación en elecciones locales y federales; la aprobación de pautas para la transmisión de los mensajes de las autoridades electorales, partidos políticos y candidaturas independientes; así como verificar, en forma directa, el cumplimiento de las pautas de transmisión y las normas aplicables a la propaganda electoral que se difunda por medios electrónicos.

Durante más de una década, el IFE, ahora INE ha sido la autoridad única en la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión con fines electorales. El INE se ha adaptado a nuevas tecnologías que han mejorado los procesos para garantizar el acceso permanente a las prerrogativas que tienen los actores políticos nacionales y locales. La elaboración de pautas y órdenes de transmisión, la verificación y monitoreo de los promocionales, así como la notificación de requerimientos se han realizado conforme a lo estipulado en la ley. Durante los procesos electorales, la autoridad electoral nacional administra 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión desde el inicio de las precampañas hasta del día de la jornada electoral, lo que se traduce en millones de promocionales pautados para partidos políticos, candidaturas independientes y autoridades electorales. Lo anterior, implica un esfuerzo institucional titánico que tiene como objetivo mejorar las condiciones de equidad en las contiendas federales y locales.

**Tabla 7. Distribución del tiempo del Estado administrado por el INE, según etapa del proceso electoral (minutos diarios)**

Actor Político	Precampaña	Intercampaña	Campaña*	Veda y jornada
Partidos políticos	30	24	41	Sin tiempo
Autoridades electorales	18	24	7	48

\* Las candidaturas independientes acceden a espacios en la pauta durante la campaña.

### **3. El modelo del órgano constitucional autónomo en los hechos (1996-2013)**

#### **3.1 Los contrastes en los estándares de la administración electoral**

**L**a organización de las elecciones requiere la presencia de órganos imparciales e independientes que cumplan con estándares mínimos para la administración electoral. Sin embargo, la liberalización paulatina del espacio político en México dio lugar a distintos desarrollos institucionales. Hasta antes de la reforma electoral de 1996, los órganos electorales de los estados copiaron un esquema similar al federal, eran comisiones dependientes de las secretarías de gobierno que tenían encomendado el registro de los partidos políticos que competían por los distintos cargos locales, así como la organización y desarrollo de los comicios en su estado y municipios.<sup>15</sup>

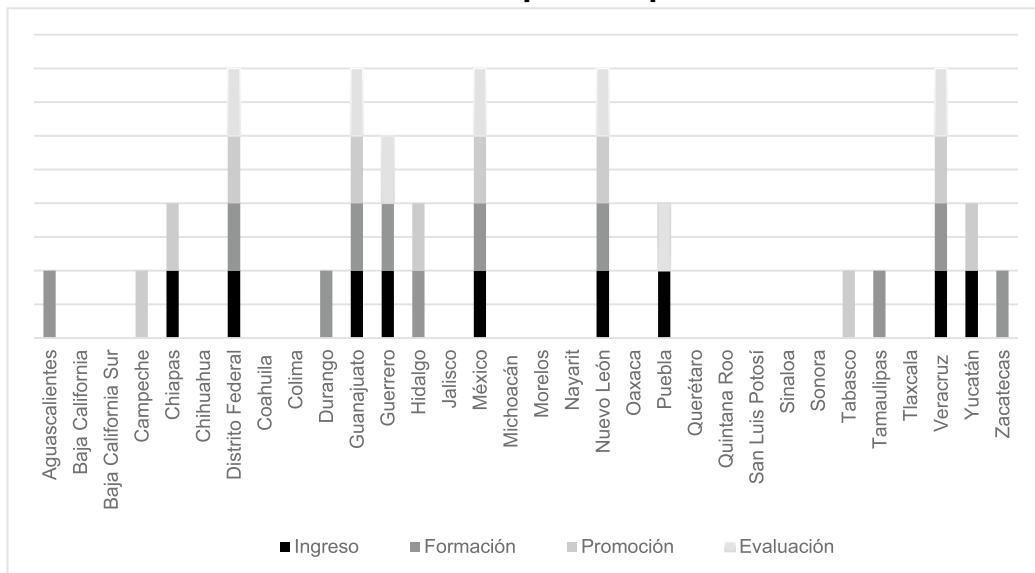
La sofisticación de la organización de los comicios ha implicado una inevitable especialización de las normas, las instituciones y los procedimientos. Sin embargo, la profesionalización de las estructuras de los órganos electorales de los estados fue asincrónica. El establecimiento de un servicio civil de carrera en el ámbito electoral había iniciado en 1990 a escala federal como una garantía adicional de que la organización de los comicios se realizaría sin sesgos, con objetividad y con un alto grado de calidad técnica, lo que redundaría en una mayor credibilidad y confianza.

Hasta antes de la implementación del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), consecuencia de la reforma electoral de 2014, 19 entidades federativas contaban con algún tipo de norma que preveía la existencia de un servicio profesional electoral. Sin embargo, sólo seis entidades lo instrumentaron con distintos grados de formalidad: Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León y Veracruz. Con el paso de los años, la profesionalización del personal de los OPLE se convertiría en una novedad que afectaría intereses de actores locales que habían influido en los nombramientos de los funcionarios electorales. El 20 de junio de 2014, el Consejo General del INE aprobó, mediante acuerdo INE/CG68/2014, la elaboración de un censo y diagnóstico integral sobre las condiciones en que operaban los servicios de carrera en los OPLE. Lo anterior, a fin de elaborar las directrices bajo las que se diseñaron los lineamientos para garantizar la incorporación de todos los servidores públicos de los institutos electorales locales al SPEN. Uno de los principales hallazgos del censo fue la detección de 1,060 plazas de 3,819 (28% del total), con actividades sustantivas y, por tanto, susceptibles de ser incorporadas al SPEN.

Respecto al análisis de los mecanismos que integran al servicio de carrera en materia electoral, el diagnóstico detectó diferencias sustantivas (véase Gráfica 4). Por ejemplo, respecto al proceso de ingreso, únicamente nueve institutos estatales habían realizado concursos públicos para ocupar plazas del servicio profesional local, aunque en algunos casos habían pasado casi diez años desde el último de ellos (Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Puebla, Veracruz y Yucatán). Sobre los procesos de formación o capacitación se identificaron cinco organismos con programa de formación propio: Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero y Veracruz; sin embargo, la gran mayoría de los institutos no poseía un programa formal de capacitación o formación, sus capacidades institucionales se limitaban a adquirir servicios ofrecidos por proveedores externos. Respecto al seguimiento del desempeño, únicamente siete entidades habían aplicado algún tipo de evaluación, aunque su aplicación no fue continua (Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Puebla y Veracruz). En lo relativo a mecanismos de promoción, se detectaron diversas modalidades orientadas a la promoción vertical (ascensos), pero únicamente el Distrito Federal previó un esquema de promociones horizontales. Finalmente, ninguno de los 32 organismos tuvo un proceso formal de disciplina o sanción en operación como parte de su servicio profesional local.

<sup>15</sup> Hasta la reforma electoral de 1977, para competir en el ámbito local, los partidos políticos debían obtener su registro estatal ante los órganos electorales de cada entidad federativa con reglas más restrictivas que las federales. A partir de 1977, los partidos políticos que obtuvieran su registro ante la CFE podían participar, en automático, en los procesos electorales de los estados.

**Gráfica 4. Mecanismos del servicio operados, previo a la reforma de 2014**



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo y Diagnóstico de los OPLE elaborado por la DESPE-INE con base en el Acuerdo INE/CG68/2014.

Un aspecto que refleja nitidamente los contrastes en los estándares de la administración electoral local son las deficiencias en la estructura y profesionalización del personal de los OPLE. Ambas debilidades responden al diseño institucional con el que se desarrollaron los organismos electorales durante las últimas tres décadas. La mayoría de los OPLE carecen, por su diseño, de órganos descentrados permanentes, lo cual va en detrimento de la profesionalización que requiere la atención de actividades que se desarrollan en sus consejos distritales y municipales, como lo son: el registro de candidaturas, el resguardo de paquetes electorales o los cómputos de las diversas elecciones (San Martín y Hernández: 143, 2020). Hasta antes de 2014, únicamente los institutos electorales del Distrito Federal y Guanajuato contaban con órganos descentrados permanentes. Esta carencia se amplía con la ausencia de sedes fijas, lo que implica una importante inversión para que los órganos temporales operen durante los procesos electorales.

### 3.2 La diversidad en la legislación electoral local como fuente de innovación

La autonomía con la que se de dotó a los institutos electorales de los estados y la libre configuración de las legislaturas permitieron un desarrollo institucional y normativo diferenciado. La falta de una reforma electoral federal durante una década (1996-2007) provocó que los cambios se generaran desde lo local y que, en muchos temas, los estados fueran fuente de innovación. Entre los casos más destacados se encuentran los estados de Sonora y Yucatán, quienes fueron las primeras entidades en admitir candidaturas independientes. En 2013, previo a que emitiera la legislación secundaria, el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas aprobó el Reglamento de candidaturas Independientes. En Chihuahua se aprobó la contratación de espacios en radio y televisión a través del organismo electoral; en Oaxaca, se desarrollaron las elecciones municipales bajo sistemas normativos indígenas que respetaron los usos y costumbres de las comunidades originarias; en Chiapas, la fiscalización electoral la realizó un organismo independiente al instituto local; y en el Estado de México, el rebase de topes de campaña fue causal de nulidad.

En Coahuila, Jalisco y el Distrito Federal se desarrollaron urnas electrónicas manufacturadas por los propios institutos electorales locales. En 2005, Coahuila fue la primera entidad en utilizar 42 urnas electrónicas para recibir la votación de la ciudadanía y en 2008 volvió a utilizarlas con éxito. En 2009, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) realizó la votación para elegir diputaciones y jefes delegacionales, con efectos vinculantes, a través de 40 urnas electrónicas. Finalmente, en 2009, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco utilizó el sistema de votación electrónica para recibir la votación del municipio de Tuxcueca, además de las elecciones extraordinarias de las localidades de Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca.

El IEDF es pionero en materia de accesibilidad e inclusión. Desde el año 2000 utiliza la mascarilla braile, un aditamento para que las personas con discapacidad visual puedan ejercer su derecho al sufragio sin el apoyo de una tercera persona y, en 2003, diseñó un cancel especial a fin de facilitar la emisión del voto de personas con algún tipo de discapacidad motriz. Durante el proceso electoral local de 2012, el IEDF

emitió diversos acuerdos con mecanismos para que las personas trans ejercieran su derecho a votar sin discriminación y aprobó dos modalidades de votación: postal y electrónica, para que los chilangos residentes en el extranjero eligieran a la persona titular de la Jefatura de Gobierno. Con una lista nominal de 10,782 electores, el IEDF recibió 7,911 sufragios, 5,276 por correo postal y 2,639 vía internet, lo que representó una participación del 73.41%, una tasa muy superior a cualquier otro ejercicio de votación desde el extranjero.

En las entidades federativas, los congresos locales incluyeron diversos mecanismos de democracia directa en sus legislaciones, entre ellos: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular o ciudadana, la revocación de mandato, el presupuesto participativo, el cabildo, la consulta popular o ciudadana, las contralorías ciudadanas y la audiencia pública, entre otros. Este desarrollo normativo contrasta con el federal donde, apenas hace unos años, se incluyó a la iniciativa ciudadana, la consulta popular y la revocación de mandato. Es importante señalar que 29 de las 32 entidades federativas establecieron algún mecanismo de democracia directa antes de que aparecieran a nivel federal. Sobre los primeros mecanismos incorporados en leyes locales destacan los textos del entonces Distrito Federal,<sup>16</sup> Jalisco y el Estado de México.

**Tabla 8. Mecanismos de participación ciudadana en las entidades federativas**

Antes del año 2000	Entre 2000 y 2010	2014	Posterior a la publicación de la LFCP
Distrito Federal Jalisco Estado de México	Baja California Sur Colima Puebla Veracruz Aguascalientes Baja California Coahuila, Zacatecas Tamaulipas Guanajuato Quintana Roo Sonora Tabasco Yucatán Chiapas Durango Guerrero Morelos San Luis Potosí Chihuahua	Ley Federal de Consulta Popular (LFCP)	Hidalgo Campeche <sup>17</sup> Nuevo León

Fuente: Elaboración propia con datos de Chavez y Preisser (2014).

El impulso reformador en las entidades federativas disminuyó con la reforma constitucional de 2014, incluso, en algunas entidades hubo regresión a procedimientos electorales que ya habían sido superados por los avances tecnológicos implementados por las autoridades electorales locales.

### 3.3 La captura de los órganos electorales por los gobernadores

Durante años, la oposición cuestionó la integración de los órganos electorales de los estados por los evidentes vínculos con el partido mayoritario, presuntos actos de corrupción o incumplimiento a los estándares mínimos para la organización de los comicios (Eisenstadt, 2004). Diversos trabajos académicos centraron su atención en explicar cómo las condiciones de competitividad electoral influyeron en la creación de institutos electorales más independientes y profesionalizados durante la transición a la democracia en México (Crespo, 1996; Eisenstadt, 2004; Aparicio y Ley, 2008). La hipótesis central de estos estudios es que elecciones más competitivas generan una distribución más nivelada de las fuerzas políticas y, con ello, la búsqueda de reformas electorales que permiten nivelar las condiciones de la competencia política, como lo es la garantía de órganos electorales imparciales e independientes.

Los órganos encargados de organizar y calificar los comicios desempeñan un papel central para asegurar la transferencia pacífica del poder mediante elecciones libres, justas y creíbles; por ello, son un factor

<sup>16</sup> La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada el 12 de junio de 1995, estableció la figura de la consulta vecinal. En 1997, se aprobó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPC) que agregó el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. La LPC se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1998.

<sup>17</sup> A nivel constitucional únicamente se señala como prerrogativa de los ciudadanos campechanos el poder participar y votar en los procedimientos de referéndum y plebiscito, así como otros mecanismos de participación establecidos en la ley. Sin embargo, no existe regulación secundaria.

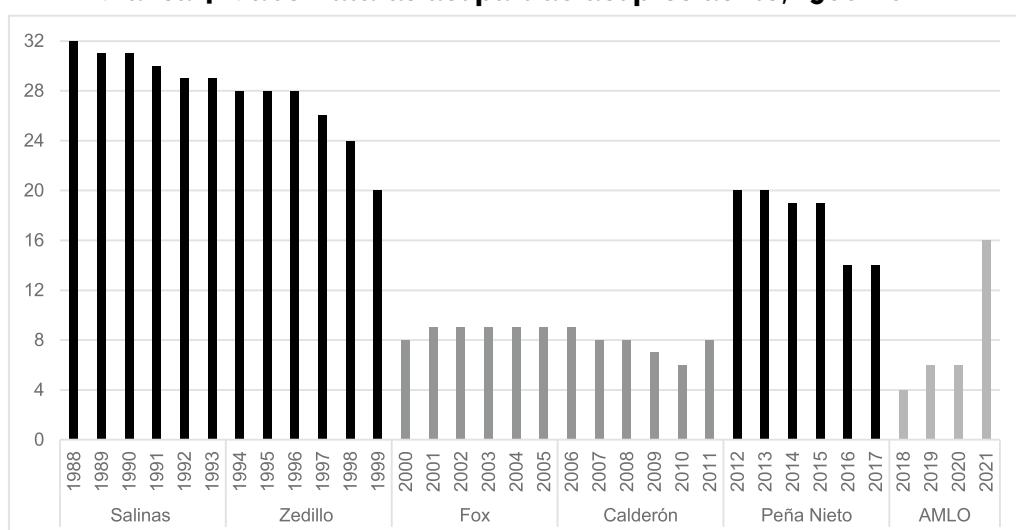
fundamental de la gobernanza democrática. Al respecto, algunos estudios señalan que el grado de independencia y profesionalismo son variables relevantes para explicar la aceptación de los resultados y la confianza en los procesos electorales (Hartlyn, et. al., 2009). En México, la construcción de las instituciones electorales federales fue resultado de sucesivas reformas pactadas entre el gobierno y la oposición. El proceso de liberalización política tuvo como consecuencia la aprobación de reglas que facilitaron comicios con mejores condiciones para la competencia; sin embargo, la lógica de las reformas efectuadas a nivel federal no necesariamente fue la misma en el plano subnacional.

En el último siglo, los gobernadores han tenido grandes capacidades de acción, aunque en diferentes grados dependiente del contexto de sus mandatos. Durante el periodo en que el PRI mantuvo la presidencia de la República, los gobernadores gozaban de cierta autonomía para designar candidatos y controlar al partido y a las instituciones locales, siempre y cuando pudieran garantizar la estabilidad y paz pública en sus estados. Cuando las movilizaciones tenían un impacto que trascendiera la política local entonces intervenía el presidente (Hernández, 2008; Alvarado, 1996). Los gobernadores de enclaves priistas cooptaron y colonizaron a los institutos electorales de sus estados. En la mayoría de los casos, el método de selección de los consejeros estaba cerrado al escrutinio público y la falta de una oposición en los congresos impidió que pudiera darse una negociación sobre los perfiles idóneos para encabezar a los organismos electorales. Bajo ese contexto, los procedimientos de designación condujeron a una selección sesgada a favor del partido mayoritario.

Las protestas en demanda de limpieza en las elecciones y el aumento de la competitividad electoral produjeron cambios institucionales incentivados por una oposición dispuesta a negociar y gobiernos que, preventivamente, liberalizaron el espacio público con el propósito de evitar pérdidas electorales, enfrentamientos con la oposición o inestabilidad política (Crespo, 1996 y Ley, 2007). Sin embargo, el reclamo de la oposición sobre la manipulación y captura de las autoridades electorales por parte de los gobernadores fue constante y permanente. La construcción de autoridades electorales independientes se materializó en cambios constitucionales y legales durante la década de los noventa del siglo XX. Sin embargo, persistieron distintas situaciones que, directa o indirectamente, afectaron el grado de independencia de los organismos electorales de los estados (Ley, 2007), tales como: el proceso de selección y nombramiento de los consejeros electorales, la posibilidad de su reelección y los incentivos que esto generó en las decisiones de los consejeros, su exclusividad en el derecho al voto en las decisiones del máximo órgano de dirección, la designación de su presidencia, la participación activa de algún representante del ejecutivo local en el Consejo y la creación de un servicio profesional electoral.

Con la reforma electoral de 1996, la designación de las consejerías quedó en manos de las mayorías legislativas de los congresos locales; no obstante, los gobernadores continuaron ejerciendo una influencia considerable en dichos órganos. En algunas entidades mantuvieron la potestad de proponer candidatos para ocupar las consejerías, lo que les permitió “nombrar a personajes pertenecientes a su estructura burocrática, personalidades cercanas a su partido, y otras veces ejercieron el control de los nombramientos vía los propios congresos, donde regularmente contaban con un grupo parlamentario mayoritario y afín a sus intereses” (Córdova y Astudillo, 2010: 41).<sup>18</sup>

**Gráfica 4. Gubernaturas del partido del presidente, 1988-2021**



Fuente: Elaboración propia con datos del Reporte Electoral de Integralia Consultores, junio 2021

<sup>18</sup>Para un análisis más profundo sobre la influencia e injerencia de los gobernadores ver la obra de Crespo (1996) en la que se realiza un análisis comparado de la evolución de las legislaciones electorales en México.

Ante las denuncias e incluso pruebas de intromisión de los poderes locales en la disputa por el poder público, en muy pocos casos se impusieron sanciones o tomaron determinaciones que incidieran en el resultado electoral. A los reclamos sobre las irregularidades, la compra y coacción del voto, así como el desvío de recursos públicos en las campañas electorales, se sumaron demandas de sometimiento y falta de autonomía de los órganos electorales que permitieron dichas prácticas (San Martín y Hernández, 2020). En Veracruz, Estado de México, Coahuila y Quintana Roo, dichos señalamientos fueron fuente de conflicto permanente entre la oposición y los gobiernos locales en turno.

### **3.4 La debilidad de los órganos constitucionales autónomos**

El hecho de que algunos institutos locales hayan “demostrado deficiencias en su diseño institucional y evidentes carencias en su independencia y autonomía no puede llevar a realizar generalizaciones que no se sostienen con evidencia objetiva” (Córdova y Astudillo, 2010: 19). De acuerdo con Méndez y Loza (2016: 15), la independencia formal de los órganos electorales es una condición relevante y necesaria, pero no suficiente para ser efectiva, pues ello depende de factores internos y externos, tales como: el grado de profesionalización, el nivel de corrupción en las entidades federativas, el poder del gobernador y la fortaleza de los partidos políticos en los órganos legislativos de los estados, entre otros.

Irma Méndez propone tres indicadores para medir el desempeño de los órganos electorales: independencia, partidismo y profesionalización. Los indicadores de independencia miden el grado de facilidad con que los consejeros son removidos; es decir, la naturaleza del proceso de designación y la duración en el cargo. El partidismo captura el vínculo que tienen los consejeros con los partidos políticos o el gobernador y utiliza como variables de estudio la naturaleza de los órganos que intervienen en el nombramiento, las impugnaciones sobre el proceso de selección y un análisis cualitativo elaborado por la Red de Investigación de la Calidad de la Democracia en México. Finalmente, la variable profesionalización mide la capacidad organizativa de los órganos electorales con la implementación de procedimientos técnicos mediante la operación efectiva de un servicio profesional electoral.

Del estudio de la correlación entre indicadores destaca que la relación entre independencia y partidismo es negativa y significativa, es decir, entre más independientes, menos partidistas –una correlación esperada–. El profesionalismo y la independencia no están correlacionados; esto es difícil de entender, sin embargo, en los hechos, la independencia de órganos electorales no ha venido acompañada de su profesionalismo. Finalmente, la relación entre profesionalismo y partidismo es negativa, aunque no significativa, lo que sugiere que a mayor partidismo, menos profesionalismo. En síntesis, el estudio sostiene la heterogeneidad de los órganos electorales estatales y que, en general, existe poca independencia, alto grado de partidismo en su integración y poca profesionalización de los funcionarios. El diseño institucional de los órganos electorales locales podría garantizar elecciones libres y justas, sobre todo desde la perspectiva de la ley; sin embargo, en la práctica, los procedimientos o decisiones están sesgados y reflejan la influencia o injerencia de partidos políticos y, con mayor frecuencia, del poder ejecutivo local.

La debilidad de los órganos electorales locales fue un tema central en la justificación de la reforma aprobada en 2014. Así lo sostuvieron las comisiones dictaminadoras de la reforma constitucional en materia político-electoral en el Senado de la República para dimensionar la motivación de los cambios emprendidos en el sistema electoral.

“[...] Podemos mencionar que el fortalecimiento de la autoridad nacional electoral garantizará la continuidad y fortaleza del Instituto Nacional Electoral; se retirarán las funciones más controvertidas a los órganos locales que han puesto en duda su imparcialidad; se garantizarán las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia en los procesos (sic) locales; se fortalecen las normas preventivas de la intromisión de otros Poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales y, lo más importante, se reforman y fortalecen las autoridades locales, con el propósito de hacer que los procesos electorales en todo el territorio nacional sean homogéneos, se observen los principios antes citados y se homologuen las calidades de los procesos electorales federal y de las entidades federativas.” (Senado de la República, 2013: 124).

Si bien en la discusión legislativa generó un debate en torno a federalizar o nacionalizar las funciones electorales del Estado mexicano, el resultado final de las negociaciones políticas fue un modelo híbrido con atribuciones exclusivas y concurrentes entre el INE y los OPLE. La reforma “mantuvo la esencia del modelo federalista [...], [porque] a pesar de crear una autoridad nacional con atribuciones específicas, [mantuvo] a los OPLE como autoridades electorales en el ámbito local” (Santiago, 2018: 64).

## 4. El nuevo SNE

**L**a reforma constitucional y legal de 2014 rediseño el régimen electoral mexicano y dio origen al SNE. El IFE se transformó en una autoridad nacional, se mantuvieron los institutos electorales de los estados, ahora denominados OPLE y se introdujo un sistema de atribuciones compartidas en la organización de las elecciones locales. La reforma tuvo como objetivo homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en la democracia procedural. El INE asumió atribuciones directas de los procesos electorales locales en tres áreas: la integración de las mesas directivas de casilla; la fiscalización de los recursos empleados por todos los actores políticos que participan en las contiendas; así como la articulación del SPEN para asegurar la imparcialidad y profesionalismo de todos los funcionarios que participan en la organización de elecciones, tanto a nivel federal como local. Además, el INE conservó el RFE y su carácter de administrador único de los tiempos del Estado en materia electoral.

A partir de la reforma de 2014, el Consejo General del INE se compone de 11 personas elegidas por la Cámara de Diputados: una de ellas funge como consejero presidente y las diez restantes como consejeros electorales. Ese mismo Consejo General, por mayoría calificada de votos, designa y, en su caso, remueve a los consejeros de los OPLE. Además, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la ley, el INE puede ejercer la facultad de atracción, asunción y delegación de competencias y/o actividades de los OPLE.

### 4.1 El nombramiento y remoción de los consejeros electorales de los OPLE

La reforma electoral de 2014 facultó al Consejo General del INE para designar y, en su caso, remover a las consejerías de los OPLE.<sup>19</sup> Al respecto, el artículo 101 de la LGIPE establece que el INE deberá emitir una convocatoria pública, ampliamente difundida entre los ciudadanos interesados a participar, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la Constitución y la ley, con los cargos y períodos a designar, plazos del proceso, órganos ante quienes se deberán inscribir los interesados, requisitos, documentación y procedimiento a seguir.

Si bien la ley estableció la emisión de una convocatoria, no detalló el procedimiento para seleccionar a las candidaturas idóneas. Por ello, el Consejo General diseñó un proceso de selección y designación de consejeros con cinco etapas: 1) registro de aspirantes, 2) verificación del cumplimiento de los requisitos, 3) examen de conocimientos, 4) ensayo presencial y 5) entrevista.<sup>20</sup> La LGIPE facultó a la Comisión de Vinculación con los OPLE para conducir el desarrollo del proceso de designación y proponer al Consejo General los perfiles para cada cargo. Finalmente, el Consejo General tiene la facultad de designar a las y los consejeros de los OPLE mediante el voto a favor de cuando menos ocho de sus integrantes. Es así que, en ejercicio de sus facultades, entre 2014 y 2015, el Consejo General del INE designó a la totalidad de las consejerías de las 32 entidades federativas.

Algunos aspectos a destacar sobre el proceso implementado por el INE son el cumplimiento del principio de paridad en la designación, la participación de especialistas en las evaluaciones y los criterios de transparencia durante el procedimiento. Respecto a la paridad, la autoridad estableció en los criterios de selección una disposición para procurar la equidad de género en la conformación de los OPLE al incluir por lo menos a tres consejeras y cuatro consejeros o viceversa. Sobre la participación de instituciones de educación superior y entes especializados en el diseño y la aplicación de instrumentos de evaluación de conocimientos, habilidades y competencias, el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) coadyuvó en la elaboración y aplicación del examen de conocimientos, mientras que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Centro de Investigación y Docencia

<sup>19</sup> El artículo 116, fracción IV, inciso c, párrafo 2 de la Constitución establece que "el consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley [...] En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo".

<sup>20</sup> El 6 de junio de 2014, el Consejo General del INE aprobó los Lineamientos para la Designación de Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales de los OPLE. Posteriormente, el máximo órgano de dirección del INE integró dichas disposiciones en el Reglamento para la designación y la remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los OPLE, aprobado el 11 de marzo de 2015.

Económicas (CIDE) y el Colegio de México, contribuyeron con su experiencia y prestigio en la calificación de los ensayos que presentaron las personas aspirantes.

En relación con la transparencia del proceso, el INE decidió transmitir, en tiempo real, las entrevistas por medio de su portal electrónico. Con ello, cualquier interesado pudo observar y escuchar las preguntas y respuestas de los aspirantes. Esta situación permitió evaluar aspectos importantes de la formación profesional, laboral y personal de las candidaturas. Finalmente, una garantía adicional es la posibilidad de impugnar cada acto que toma la autoridad electoral en cada una de las etapas, incluida la propia designación del Consejo General del INE. Sobre el particular, destaca el caso de Colima (SUP-RAP-142/2014 y acumulado), en el que la Sala Superior del TEPJF decidió revocar un nombramiento y ordenar al Consejo General del INE ha realizar una nueva designación.

Hasta junio de 2021, el Consejo General del INE ha nombrado 406 consejeras y consejeros de las 32 entidades federativas: 49% hombres y 51% mujeres. En 2014 se designaron 19 estados y en 2015 los 13 restantes. A partir de 2016 se han emitido diversas convocatorias para cubrir vacancias por renuncia, remoción y fallecimiento, así como para designar nuevas consejerías debido al nombramiento escalonado previsto en la ley. Hasta 2021, el INE ha emitido trece convocatorias públicas en las que se han inscrito 12,955 personas, 61% hombres y 39% mujeres.

**Tabla 9. Proceso de designación de consejeras y consejeros de los OPLE**

Convocatoria	2014	2015	2016	2017-1	2017-2	2018-1	2018-2
Registros	3,557	1,994	245	1,894	173	1,673	256
Cumplieron requisitos	3,340	1,894	232	1,814	169	1,594	242
Aprobaron examen	985	675	75	583	69	319	72
Con ensayo idóneo	379	350	37	284	32	150	37
Designados	133	91	8	59	3	37	5

Convocatoria	2019-1	2019-2	2020-1	2020-2	2020-3	2021-1	Total
Registros	334	352	41	2,139	111	186	<b>12,955</b>
Cumplieron requisitos	312	336	37	1,889	109	174	12,142
Aprobaron examen	94	120	20	385	38	57	3,492
Con ensayo idóneo	49	66	14	259	17	23	1,697
Designados	5	8	2	49	3	3	<b>406</b>

Género	Convocatorias		Designaciones	
Hombres	7,866	60.72%	199	49.01%
Mujeres	5,089	39.28%	207	50.99%
Total	12,955	100.00%	406	100.00%

Fuente: Estadísticas de la UTVOPLE-INE.

La remoción es la máxima sanción aplicable para consejerías de los OPLE y constituye la una única sanción que puede determinar el Consejo General del INE, por una mayoría calificada de ocho votos. El procedimiento de remoción cambió con la reforma electoral de 2014, previo a ella, únicamente los congresos locales tenían dicha facultad. El procedimiento de remoción consta de un juicio mediante el cual se investiga y, en su caso, sanciona con la separación del cargo si se comprueba que se incurrió en alguna de las causas graves señaladas en el artículo 102 de la LGIPE y 34 del Reglamento del INE para la Designación y Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los OPLE.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Son causales para una posible remoción son las siguientes: 1) realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; 2) tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar; 3) conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos; 4) realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes; 5) emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo; 6) dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo; y violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave aquella que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.

El INE es la autoridad encargada de tramitar, sustanciar y resolver los procedimientos de remoción. A partir de la entrada de la reforma electoral se han instaurado 167 procedimientos con motivo de la presentación de vistas o denuncias contra consejerías de los OPLE. Los institutos electorales locales de Morelos (16), Veracruz (12), Oaxaca (11) e Hidalgo (11) concentran el mayor número de procedimientos. Con corte a julio de 2021, se han resuelto 141 procedimientos de remoción, de ellos, únicamente diez fueron declarados fundados y, en consecuencia, las doce personas consejeras denunciadas fueron removidas del cargo: 7 en Chiapas; una consejera en Colima, Morelos y Yucatán; y un consejero en Querétaro y Veracruz.<sup>22</sup>

**Tabla 10. Procedimientos y remoción de consejeras y consejeros de OPLE**

Año	Procedimientos	Remociones
2014	6	
2015	24	
2016	33	9
2017	22	2
2018	36	
2019	15	
2020	17	1
2021	14	
<b>Total</b>	<b>167</b>	<b>12</b>

Fuente: UTCE-INE con información al 16 de junio de 2021.

#### 4.2 Las facultades de asunción y atracción del INE

Tras la reforma en materia político-electoral del año 2014, el INE fue dotado de tres atribuciones especiales que le permiten atraer, delegar o asumir actividades vinculadas a la función electoral que originalmente competen a los OPLE. Estos instrumentos, en teoría, ofrecen incentivos para una mayor cooperación institucional y son flexibles porque permiten una comunicación e interacción más fluida entre la autoridad nacional y los OPLE. Tales atribuciones están establecidas en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartado C, segundo párrafo, incisos a), b) y c) de la Constitución, del 120 al 125 de la LGIPE y del 38 al 68 del Reglamento de Elecciones.

La solicitud para ejercer las facultades de asunción y atracción debe presentarse mediante escrito fundado y motivado de al menos cuatro consejerías del INE o la mayoría de las consejeras y los consejeros del OPLE. En caso de asunción total, la petición deberá presentarse previo al inicio del proceso electoral local que se trate, mientras que para la atracción y asunción parcial, podrá presentarse en cualquier momento. Respecto a la facultad de delegación, ésta deberá realizarse antes del inicio del proceso electoral local, a petición de al menos cuatro consejerías del INE. Para ejercer cualquiera de las tres facultades se requiere del voto aprobatorio de, al menos, ocho consejerías del INE.

La facultad de asunción, total o parcial, se refiere la responsabilidad que adquiere el INE para realizar directamente las actividades que le corresponden a los OPLE. En el 2019, el INE ejerció por única ocasión la asunción total. En este caso, la solicitud fue formulada por cuatro consejeros electorales del INE con el objetivo de organizar las elecciones extraordinarias para elegir a la gubernatura de Puebla, así como las

<sup>22</sup>En Chiapas (UT/SCG/PRCE/CG/17/2015 y sus acumulados) por negligencia, ineptitud y descuido en la paridad de género en la postulación de candidaturas y por irregularidades en el listado nominal del voto en el extranjero. En un principio el Consejo General del INE removió a tres consejeros; sin embargo, la Sala Superior del TEPJF revocó la decisión para que remover a los restantes cuatro. En Colima (UT/SCG/PRCE/PRI/CG/15/2015) por negligencia, ineptitud y descuido en las declaraciones realizadas por la Consejera Presidenta en un programa radiofónico donde dio datos incorrectos sobre el ganador de la elección a gobernador. En un principio el Consejo General del INE suspendió a la consejera por 30 días; sin embargo, la Sala Superior del TEPJF revocó la decisión para que se removiera a la consejera (SUP-RAP-485/2016, 486/2016 y 487/2016). En Querétaro (UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/1/2016), por realizar conductas que atentaban contra la independencia e imparcialidad y realizar acciones que implicaron subordinación con terceros, al recibir remuneración por actividades docentes. En Veracruz (UT/SCG/PRCE/ESTJ/CG/25/2016), por participar en actos para los cuales estaba impedido y realizar nombramientos en contravención a la normativa aplicable, al participar en la contratación de su cuñada (entrevistó y votó). En Yucatán (UT/SCG/PRCE/HAHR/JL/YUC/3/2017), por participar en actos para los cuales estaba impedida y realizar promociones y ratificaciones en contravención a la normativa aplicable, al participar en la contratación de su hermana (solicitó una bonificación y votó el nombramiento). Finalmente, en Morelos (UT/SCG/PRCE/TEEM/CG/7/2018 y su acumulado), por negligencia, como consecuencia de la falta de cuidado en el desempeño de las funciones que legalmente tiene atribuidas, así como aquellas que no ejerció, provocando con ello una afectación a la garantía de debido proceso y a los principios de certeza y profesionalismo.

derivadas de la nulidad de las elecciones municipales en Ocoyucan, Cañada de Morelos, Ahuazotepec, Mazapiltepec de Juárez y Tepeojuma (INE/CG40/2019).<sup>23</sup> En 2015, el INE asumió la elección extraordinaria de la gubernatura de Colima (INE/CG902/2015); sin embargo, no se trató del ejercicio de alguna facultad especial sino de una orden de la Sala Superior del TEPJF, en acatamiento a una sentencia en la que declaró la nulidad de la elección para la gubernatura e instruyó al INE a realizar dicha elección (SUP-JRC-678/2015 y su acumulado).

De acuerdo con el artículo 39, párrafo 1, inciso b) del Reglamento de Elecciones, el INE también puede asumir parcialmente una elección local al implementar u operar alguna actividad o cualquier fase. La aprobación de acuerdos para ejercer la facultad de asunción parcial se ha dado en siete ocasiones, todos ellos relacionados con la implementación y desarrollo de los Programas de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y conteos rápidos estatales.

**Tabla 11. Ejercicio de la facultad de asunción parcial por parte del INE**

	<b>Proceso</b>	<b>Acuerdo</b>	<b>Resolución del Consejo General del INE</b>	<b>Fecha</b>
1	2015-2016	INE/CG75/2016	Resolución que determina procedente la solicitud de asunción para la implementación y operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares para el Proceso Electoral Local 2015-2016, en el estado de Sinaloa.	17/02/2016
2	2016-2017	INE/CG883/2016	Resolución por la que se determina procedente la solicitud del Organismo Público Local Electoral de Veracruz, para el efecto que este Instituto Nacional Electoral ejerza la facultad de asunción respecto a la implementación y operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares en el Proceso Electoral Local Ordinario 2016- 2017, en dicha entidad federativa.	21/12/2016
3	2016-2017	INE/CG05/2017	Resolución por la que se determina procedente la solicitud del Instituto Estatal Electoral de Nayarit, para el efecto que se ejerza la facultad de asunción respecto de la implementación y ejecución del Conteo Rápido de la elección de Gobernador; implementación y operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares; así como la designación de secretarios en los consejos municipales de esa entidad en el Proceso Electoral Local Ordinario 2017.	13/01/2017
4	2017-2018	INE/CG503/2017*	Resolución sobre la solicitud realizada por el Organismo Público Electoral del estado de Tabasco, para que el INE ejerza su facultad de asunción respecto a la implementación, operación y ejecución de los Programas de Resultados Electorales Preliminares y Conteo Rápido, durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018 a desarrollarse en el estado de Tabasco.	30/10/2017
5	2017-2018	INE/CG568/2017	Resolución respecto de la solicitud de ejercer la facultad de asunción parcial para implementar el Conteo Rápido en las elecciones de Gobernador en los estados Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Veracruz y Yucatán, así como de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante sus Procesos Electorales Locales 2017-2018.	22/11/2017
6	2018-2019	INE/CG90/2019	Resolución por la cual se ejerce asunción parcial para implementar el Conteo Rápido en el Proceso Electoral Local Ordinario 2018-2019, en el estado de Baja California, emitida en el expediente INE/SE/ASP-01/2019.	05/03/2019
7	2020-2021	INE/CG559/2020	Resolución por la cual se ejerce asunción parcial para implementar el Conteo Rápido en las elecciones de gobernador o gobernadora en los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala Y Zacatecas, durante sus Procesos Electorales Locales 2020-2021.	06/11/2020

\*Se asumió el ejercicio de la facultad de asunción para el diseño, implementación y operación del conteo rápido y se denegó el ejercicio de la facultad de asunción para la implementación y operación del PREP. Fuente: UTVOPL-INE.

<sup>23</sup> La Sala Superior del TEPJF confirmó el acuerdo de asunción total del Consejo General del INE al considerar que éste cuenta con la facultad de asumir directamente la realización de las actividades propias de los órganos electorales locales (SUP-JE-18/2019).

La facultad de atracción es la atribución del INE para conocer cualquier asunto de la competencia de los OPLE, cuando su trascendencia así lo determine o para sentar un criterio de interpretación, en términos del inciso c) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución. El artículo 124, párrafo 4 de la LGIPE, señala que, para la atracción de un asunto a fin de sentar un criterio de interpretación, el INE deberá valorar su carácter excepcional o novedoso, así como el alcance que la resolución pueda producir tanto para la sociedad en general, como para la función electoral local, por la fijación de un criterio jurídico para casos futuros o la complejidad sistemática de los mismos.<sup>24</sup>

Desde el año 2014, el Consejo General del INE ha aprobado 29 acuerdos relacionados con la facultad de atracción que versan sobre diversos tópicos: homologación de calendarios electorales en materia de fiscalización; criterios sobre registro de coaliciones, paridad de género, designación de consejeros distritales y municipales, así como titulares de las áreas ejecutivas de los OPLE; mecanismos de recolección de la documentación electoral de las casillas; cómputos distritales y municipales; cobro de sanciones impuestas por el INE y autoridades jurisdiccionales, entre otros (véase Tabla 13). Merece un señalamiento particular la decisión del INE de posponer las elecciones locales de 2020. De manera inédita y por primera vez en la historia democrática de México, el Consejo General del INE ejerció la facultad de atracción para suspender temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo, con motivo de la pandemia provocada por el COVID-19 (INE/CG83/2020). El 30 de julio de 2020, el mismo Consejo General del INE aprobó la reanudación de las actividades inherentes a los procesos locales de Coahuila e Hidalgo y estableció el 18 de octubre de 2020 como la fecha para celebrar la jornada electoral (INE/CG170/2020).

**Tabla 12. Ejercicio de la facultad de atracción por parte del INE**

	Proceso	Acuerdo	Acuerdo y/o Resolución del Consejo General del INE	Fecha
1	2014-2015	INE/CG307/2014	Se aprueba la facultad de atracción respecto a las coaliciones a nivel local para el Proceso Electoral 2014-2015.	10/12/2014
2	2014-2015	INE/CG77/2015	Se aprueba el criterio general de interpretación relativo a la obligatoriedad de constituir una asociación civil para la rendición de cuentas y fiscalización de las campañas electorales de los candidatos independientes con efecto en el Distrito Federal, Nuevo León y Querétaro.	01/03/2015
3	2014-2015	INE/CG79/2015	Se aprueba la interpretación general del alcance de los comprobantes fiscales digitales por internet respecto del otorgamiento del financiamiento público local con efecto en los estados de Aguascalientes y Tlaxcala.	01/03/2015
4		INE/CG865/2015	Se aprueban los Lineamientos para la designación de los consejeros electorales distritales y municipales, así como de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales.	09/10/2015
5	2014-2015	INE/CG927/2015	Se emiten criterios generales a efecto de garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género en elecciones extraordinarias de legislaturas federales y locales, así como de ayuntamientos y de órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.	30/10/2015
6	2015-2016	INE/CG928/2015	Se emiten los Lineamientos que deberán Observar los Organismos Públicos Locales Electorales respecto de la solicitud del registro de los convenios de coalición para los Procesos Electorales Locales.	30/10/2015
7	2015-2016	INE/CG939/2015	Se aprueban los lineamientos para el ejercicio del derecho que tienen los otrora partidos políticos nacionales para optar por el registro como partido político local, establecido en el artículo 95, párrafo 5 de la Ley General de Partidos Políticos.	06/11/2015

<sup>24</sup>Respecto a la facultad de atracción, la Sala Superior del TEPJF ha sostenido que requiere de dos tipos de requisitos: 1) cualitativos, consistentes en que el caso revista intrínsecamente importancia e interés superior, tanto jurídico como extrajurídico, y 2) cuantitativos, relacionados con que el caso pueda resultar trascendente o novedoso a tal grado que del mismo pueda desprenderse la fijación de criterios jurídicos para casos futuros y complejos (SUP-RAP-103/2016). De esta forma, la facultad de atracción debe ser una medida excepcional y su ejercicio debe estar fundado y motivado por la autoridad.

**Tabla 12. Ejercicio de la facultad de atracción por parte del INE (continuación)**

	Proceso	Acuerdo	Acuerdo y/o Resolución del Consejo General del INE	Fecha
8	2015-2016	INE/CG951/2015	Se establecen los criterios que deberán observar los organismos públicos locales, para la elaboración, desarrollo y publicidad del Sistema de Seguimiento al Desarrollo de la Jornada Electoral de los Procesos Electorales Locales Ordinarios a celebrarse en 2015-2016, así como los Procesos Extraordinarios que resulten de los mismos.	11/11/2015
9	2015-2016	INE/CG1012/2015	Se emiten los lineamientos para el establecimiento y operación de mecanismos de recolección de la documentación de las casillas electorales al término de la Jornada Electoral, para los Procesos Electorales locales 2015-2016, así como los extraordinarios que resulten de los mismos y, en su caso, de las diversas formas de participación ciudadana establecidas en las legislaciones estatales.	09/12/2015
10	2015-2016	INE/CG1070/2015	Se emiten los criterios del procedimiento de registro de representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales; para regular su actuación en los Procesos Electorales Locales Ordinarios de 2016, así como los extraordinarios que deriven de los mismos; y se aprueban las formas que contienen los requisitos y datos que deberá reunir la documentación en la que se acredite a los mismos.	16/12/2015
11	2015-2016	INE/CG122/2016	Se establecen los criterios para conteo, sellado y agrupamiento de boletas electorales; distribución de la documentación y materiales electorales a presidentes de mesas directivas de casilla y recepción de paquetes electorales en la sede de los consejos, al término de la Jornada Electoral, de los Procesos Electorales locales 2015-2016, así como, en su caso, los extraordinarios que resulten de los mismos.	16/03/2016
12	2015-2016	INE/CG174/2016	Se emiten criterios que deberán observarse para la realización del escrutinio y cómputo de los votos en las casillas en los Procesos Electorales Locales Ordinarios a celebrarse en 2015-2016, así como, los extraordinarios que resulten de los mismos.	30/03/2016
13	2015-2016	INE/CG175/2016	Se establecen los criterios generales para normar la realización de los cómputos municipales, distritales y de entidad federativa de los Procesos Electorales ordinarios locales 2015-2016, así como en su caso, los extraordinarios que resulten de los mismos.	30/03/2016
14	2015-2016	INE/CG365/2016	Se determina ejercer la facultad de atracción para verificar el cumplimiento de los criterios de designación y el desempeño de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección del Organismo Público Local de Durango designados en cumplimiento al Acuerdo INE/CG865/2015, en el marco del Proceso Electoral Local 2015-2016.	13/05/2016
15	2015-2016	INE/CG401/2016	Se emiten los criterios para regular la emisión del sufragio y el procedimiento del registro de representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla para el cargo de Presidentes de Comunidad en el estado de Tlaxcala.	18/05/2016
16	2016-2017	INE/CG04/2017	Se establecen los mecanismos para contribuir a evitar acciones que generen presión sobre el electorado, así como el uso indebido de programas sociales y la violación a los principios de equidad e imparcialidad, durante los Procesos Electorales locales 2016-2017 en Coahuila, Estado de México, Nayarit y Veracruz.	13/01/2017
17		INE/CG61/2017	Se aprueban los Lineamientos para el cobro de sanciones impuestas por el INE y autoridades jurisdiccionales electorales, del ámbito federal y local; así como para el reintegro o retención de los remanentes no ejercidos del financiamiento público para gastos de campaña.	15/03/2017

**Tabla 12. Ejercicio de la facultad de atracción por parte del INE (continuación)**

	Proceso	Acuerdo	Acuerdo y/o Resolución del Consejo General del INE	Fecha
18	2016-2017	INE/CG108/2017	Se modifica el Acuerdo INE/CG04/2017 por el que se determinó ejercer la facultad de atracción para establecer mecanismos para contribuir a evitar acciones que generen presión sobre el electorado, así como el uso indebido de programas sociales y la violación a los principios de equidad e imparcialidad, durante los Procesos Electorales locales 2016-2017 en Coahuila, Estado de México, Nayarit y Veracruz.	05/04/2017
19		INE/CG122/2017	Resolución por la que se ratifica el nombramiento de Patricia González Suárez como encargada del despacho de la Secretaría General del Instituto Estatal Electoral de Nayarit.	18/04/2017
20	2017-2018	INE/CG338/2017	Resolución por la que emiten los Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral.	20/07/2017
21	2017-2018	INE/CG386/2017	Resolución por la que se ajusta a una fecha única la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los Procesos Electorales Locales Concurrentes con el Proceso Electoral Federal 2018.	28/08/2017
22	2017-2018	INE/CG398/2017	Resolución por la que se fijan los criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda para los Procesos Electorales 2017-2018.	05/09/2017
23	2017-2018	INE/CG478/2017	Se fijan criterios de interpretación, respecto de una fecha única de conclusión por entidad federativa de las precampañas locales y el periodo para recabar apoyo ciudadano de candidaturas independientes.	24/10/2017
24		INE/CG574/2017	Resolución por la que se verifica el cumplimiento de los criterios y requisitos de designación, del Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral de Tamaulipas.	29/11/2017
25		INE/CG1307/2018	Resolución por la que se emiten criterios de interpretación para la asignación de diputaciones e integrantes de los ayuntamientos, en relación con el principio de paridad de género.	12/09/2018
26	2018-2019	INE/CG124/2019	Resolución por la que se fijan los criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda, así como para contribuir a evitar acciones que generen presión sobre el electorado durante los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2018-2019 en Aguascalientes, Baja California, Durango, Tamaulipas, Quintana Roo y en el Proceso Local Extraordinario de Puebla.	21/03/2019
27	2019-2020	INE/CG83/2020	Resolución por la que se suspende temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales, en Coahuila e Hidalgo, con motivo de la pandemia COVID-19, generada por el virus SARS-CoV2.	01/04/2020
28	2020-2021	INE/CG187/2020	Resolución por la que se ajusta a una fecha única la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, para los procesos electorales locales concurrentes con el Proceso Electoral Federal 2021.	07/08/2020
29	2020-2021	INE/CG259/2020	Resolución por la que se ajusta a una fecha única la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, para los procesos electorales locales concurrentes con el Proceso Electoral Federal 2021, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-46/2020.	11/09/2020

Fuente: UTVOP-INE.

Por último, de acuerdo con el artículo 39, párrafo 1, inciso d), del Reglamento de Elecciones, el INE tiene la facultad de delegar la realización de una o varias funciones que son de su competencia original a los OPLE. Hasta el momento, el INE no ha ejercido la facultad de delegación. Sin embargo, es importante señalar que en 2014, derivado del artículo Transitorio Octavo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en materia electoral, se estableció que una vez integrado el INE y a partir de que entraran en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en los procesos electorales locales, se entenderían delegadas a los OPLE. En este caso, el INE podría reasumir dichas funciones por mayoría del Consejo General. El 14 de julio de 2014, el órgano máximo de dirección del INE aprobó el acuerdo INE/CG100/2014 mediante el cual el Instituto terminó reasumiendo las funciones originalmente delegadas a los OPLE.

Adicionalmente, el 8 de julio de 2020, el Consejo General del INE aprobó la reforma al Estatuto del SPEN y del personal de la Rama Administrativa (INE/CG162/2020). En las disposiciones generales se contempla la posibilidad de que cada OPLE asuma la operación de los mecanismos del SPEN, conforme a su desarrollo y capacidades institucionales.<sup>25</sup> Ciertamente esta no es una delegación en términos formales, pero si un reconocimiento al desarrollo de capacidades institucionales de los órganos electorales locales para operar un mecanismo reservado a la autoridad nacional.

#### 4.3 La fiscalización nacional centralizada

La reforma electoral de 2014 trasformó el régimen de competencias en materia de fiscalización en dos aspectos principalmente. Por una parte, expandió las atribuciones que tenía el IFE en el ámbito federal, otorgando al INE la responsabilidad de fiscalizar en el ámbito local a partidos políticos, precandidatos y candidatos. Por otro lado, le concedió a la autoridad nacional la responsabilidad de regular a nuevos sujetos: aspirantes y candidaturas independientes a cargos de elección popular. Con las nuevas disposiciones, las tareas de fiscalización de los recursos utilizados por los actores políticos corresponden en su totalidad al Consejo General del INE, quien no está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal. El INE se encarga de toda la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos federales y locales en todos los períodos: ordinario, precampañas y campañas. Además, a diferencia del anterior modelo de fiscalización, la revisión de los gastos de las candidaturas y partidos políticos durante las campañas debe concluir antes de calificar la elección porque el rebase del tope de gastos puede configurar una causa de nulidad.

El financiamiento ilícito de la política se ha convertido en uno de los principales problemas de las democracias contemporáneas. Su influencia en los procesos políticos ha causado efectos perniciosos sobre la integralidad de los procesos electorales y la credibilidad de las instituciones. La corrupción electoral, la influencia indebida de grandes donadores, el desvío de recursos públicos para obtener beneficios partidistas y el poder del narcotráfico se han convertido en un cáncer que daña lentamente el funcionamiento de los partidos políticos y el proceso de representación. El tipo de respuesta a estos problemas varía de un país a otro. No existe una solución única sobre el tipo de regulación ideal. Cada país tiene una respuesta particular de acuerdo con su historia, la coyuntura en que aplica las medidas y la cultura política que prevalece. Sin embargo, durante las últimas décadas se ha extendido un consenso sobre la importancia del financiamiento público como vacuna contra los efectos nocivos del dinero en la política.

Las regulaciones sobre el financiamiento a partidos políticos y campañas electorales comprenden dos grandes aspectos: los ingresos y los gastos. Por la vía de los ingresos, la primera decisión es determinar qué tipo de financiamiento prevalece: público o privado. Si la principal fuente de ingresos es el financiamiento público es importante determinar quiénes reciben los recursos, qué se financia y cuáles son las fórmulas para realizar el cálculo de los montos que recibirán los actores políticos. En el caso de permitir el flujo de recursos privados, las reglas sobre financiamiento deben especificar quiénes y cuánto pueden aportar. Por el lado del gasto, la regulación electoral puede establecer la finalidad y destino de los recursos partidistas y, en su caso, la definición de topes de gastos de campaña. En México, el financiamiento público es predominante desde 1996 porque el sistema se construyó sobre la desconfianza a las aportaciones privadas. Además, los partidos políticos y candidatos independientes son los responsables directos de su administración y rendición de cuentas ante la autoridad electoral. Adicionalmente, la legislación establece un catálogo de sujetos que tienen prohibido aportar a los partidos políticos y campañas electorales: personas morales, empresas mercantiles, personas físicas con actividad empresarial, sindicatos, extranjeros y mexicanos que residen en el extranjero, así como asociaciones religiosas y ministros de culto.

<sup>25</sup>En su artículo 370, el Estatuto señala que “el Instituto, a solicitud de parte, verificará a través de la Comisión del Servicio la capacidad técnica y operativa de cada OPLE para que, en su caso, instrumente de forma directa la operación de los mecanismos del Servicio bajo la supervisión de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional (DESPEN), previa aprobación del Consejo General del INE. Dicha verificación se realizará para cada mecanismo y en cada aplicación”

Las únicas fuentes autorizadas de financiamiento privado son los militantes, simpatizantes, precandidatos y candidatos, quienes pueden aportar un porcentaje limitado que fluctúa entre el 1% y 2% de la bolsa de financiamiento ordinario anual. Los candidatos independientes tienen una regulación especial porque en la etapa de recolección del apoyo ciudadano únicamente cuentan con financiamiento privado y en la contienda electoral pueden recibir aportaciones propias y de simpatizantes por la diferencia entre el financiamiento público recibido y el tope de gastos de campaña. Con estas disposiciones, las leyes electorales han tratado de frenar los problemas de la compleja relación entre política y dinero; sin embargo, a pesar del generoso financiamiento público otorgado, los problemas persisten. La ley electoral obliga a los partidos a bancarizar sus operaciones; no obstante, muchos gastos se pagan en efectivo, ya sea porque los fondos provienen de fuentes ilegales o porque se usan para pagar actividades prohibidas como la compra del voto.

Las autoridades electorales no son las encargadas de combatir la corrupción ni el lavado de dinero; sin embargo, pueden ser actores que coadyuven con otras instituciones del Estado mexicano para blindar los procesos democráticos y erradicar las fuentes de financiamiento ilícito en el ámbito electoral. El modelo de fiscalización en México está construido a partir de una sola autoridad nacional que opera con estándares homogéneos, tiempos reducidos para efectuar la revisión de los recursos empleados por los actores que participan en las campañas y con un sistema de reporte en línea donde partidos políticos y candidaturas tienen la obligación de llevar sus registros contables en tiempo real.

**Tabla 13. Número de candidaturas fiscalizadas, 2015-2021**

Proceso Electoral		Universo de registros fiscalizables		
		Federales	Locales	Totales
Concurrente	2014-2015	5,533	290	5,823
Local	2015-2016		8,294	8,294
Local	2016-2017		3,254	3,254
Concurrente	2017-2018	2,053	15,649	17,702
Local	2018-2019		792	792
Local	2019-2020		1,031	1,031
Concurrente	2020-2021	2,237	27,375	29,612

Se consideran cargos RP que son fiscalizables. Fuente: UTF-INE.

#### 4.4 La administración electoral centralizada

La reforma político-electoral de 2014, que tuvo su origen en el Pacto por México,<sup>26</sup> generó un debate en torno al grado en que las funciones del modelo electoral mexicano deberían centralizarse. El consenso mayoritario de las fuerzas políticas decidió trasladar un número significativo de atribuciones de las autoridades electorales locales al INE con el fin de crear un modelo híbrido con competencias concurrentes entre el Instituto y los OPLE. La reforma pretendió disminuir el costo de las elecciones, limitar la injerencia indebida de los gobernadores en asuntos electorales y estandarizar los procedimientos esenciales de la administración electoral. Formalmente, los institutos electorales de las entidades federativas mantuvieron su autonomía constitucional, sin embargo, disminuyeron significativamente sus atribuciones.

En la práctica, se han sumado dos factores adicionales a la compleja relación interinstitucional: los vacíos legales en la LGIPE y los excesos normativos a través del ejercicio de la facultad de atracción de la autoridad nacional (Santiago, 2018: 65). La creación del INE y el nuevo modelo electoral mexicano tuvieron como uno de sus puntos de partida el reconocimiento de las carencias y deficiencias democráticas que persistían en México, particularmente, en el plano de los comicios locales. A partir de la década de 1990, el sistema electoral tendió a la homologación de la normativa siguiendo el modelo federal; no obstante, la ausencia de autonomía real en los distintos órganos electorales del país limitó su aplicación uniforme (San Martín y Hernández, 2020: 117). Por lo anterior, se consolidó un nuevo federalismo electoral con resultados diferenciados.

A partir de la reforma electoral de 2014, el INE concentró distintas funciones y trabaja coordinadamente con los OPLE, a fin de homologar los estándares con los que se organizan los procesos locales. La reforma buscó centralizar el sistema electoral a partir de su nacionalización con el objeto de constreñir

<sup>26</sup> El Pacto por México fue un acuerdo político nacional firmado el 2 de diciembre de 2012 por el presidente de la República, Enrique Peña Nieto y los líderes de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, con el objetivo de impulsar una serie de reformas estructurales.

la discrecionalidad local. La expedición de la LGIPE transformó de manera integral el régimen electoral para concebirlo como un conjunto de instituciones y procesos que dejaban de operar de manera aislada para interactuar y complementarse entre sí. El constituyente permanente optó por un modelo híbrido en el que el INE y los OPLE conviven con atribuciones de ejecución directa y conjuntas para la organización de los procesos locales.

Las facultades de ejecución directa del INE son: capacitación electoral; ubicación de las casillas y la designación sus funcionarios; determinación de la geografía electoral; elaboración y resguardo del padrón y la lista nominal de electores; la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos; la administración de los tiempos del Estado en materia electoral y el SPEN.<sup>27</sup> Adicionalmente, el INE está facultado para emitir 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. Además de lo anterior, el INE puede asumir la organización de procesos locales mediante convenio con las autoridades que así lo soliciten.

Por su parte, los OPLE son los encargados de la organización de las elecciones para gubernaturas, diputaciones locales, integrantes de los ayuntamientos, entre otros. De acuerdo con el artículo 41 base V Apartado C de la Constitución, los OPLE tienen las atribuciones de garantizar derechos y administrar las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos; educación cívica; preparación de la jornada electoral; impresión y producción de documentos y materiales electorales; escrutinios y cómputos; declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones locales, así como el cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo de los estados. Adicionalmente, los OPLE tienen bajo su responsabilidad los resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos por el INE. Por último, los institutos locales tienen a su cargo la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana y, en algunos casos, la administración de los sistemas normativos indígenas.

La coordinación de actividades entre el INE y los OPLE está a cargo de la Comisión de Vinculación y del Consejero Presidente de cada instituto local, a través de la Unidad Técnica de Vinculación con los OPLE. Para dar cumplimiento a lo anterior, en cada proceso electoral local se celebra un convenio de coordinación entre el INE y el OPLE respectivo. Estos documentos contemplan, en general, los siguientes apartados: 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. Además, dichos instrumentos incluyen los anexos técnicos y financieros donde se detallan las actividades y costos de la logística conjunta.

En la coordinación interinstitucional, los OPLE pueden consultar al INE dudas con relación a la aplicación o interpretación de un instrumento normativo, acuerdo o resolución de algún órgano colegiado del Instituto. Para ello, el artículo 37 del Reglamento de Elecciones establece un procedimiento para dar respuesta a consultas y solicitudes formuladas por los institutos locales. Desde 2015, los OPLE han formulado 809 consultas sobre diversas temáticas, entre ellas: candidaturas independientes y comunes, uso de la aplicación móvil para la recolección de apoyo ciudadano, coaliciones, cómputos, conteo rápido y PREP, nombramientos de funcionarios electorales, documentación y materiales electorales, registro de candidaturas, observadores electorales, SPEN, voto electrónico, registro de sanciones, fiscalización y acceso a radio y televisión.

**Tabla 14. Consultas formuladas por los OPLE al INE**

Año	Número de consultas
2015	14
2016	71
2017	94
2018	224
2019	114
2020	118
2021	174
<b>Acumulado</b>	<b>809</b>

Fuente: UTVOPLE-INE con información al 17 de junio de 2021.

<sup>27</sup> Facultades previstas en el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), de la Constitución.

Un aspecto fundamental en la nueva administración electoral centralizada fue la homologación de los calendarios para lograr la coincidencia de los ciclos comiciales y la introducción formal del modelo de casilla única.<sup>28</sup> Ambas medidas tuvieron como propósito facilitar a la ciudadanía la emisión del voto y reducir el costo de los comicios al facilitar la logística. El 13 de agosto de 2014, el Consejo General del INE aprobó el modelo de casilla única para las elecciones concurrentes de 2015 (INE/CG114/2014). El acuerdo retomó las mejores prácticas del IFE sobre la experiencia de las casillas conjuntas previstas en los convenios de apoyo y colaboración con los institutos electorales de Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí y Colima, celebrados previo a 2014.

El modelo de casilla única aprobado en 2015 consideró dos medidas concretas con el propósito de: 1) mejorar la eficiencia de los procedimientos de escrutinio y cómputo garantizando la permanencia de los funcionarios hasta la clausura de la casilla y 2) asegurar el debido ejercicio al sufragio por parte de las representaciones de los partidos políticos con registro nacional y estatal, así como de los representantes de los candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales.

La primera medida consistió en determinar que, a la conclusión del escrutinio y cómputo de la elección federal, el primer secretario y los escrutadores asignados, por indicaciones del Presidente, apoyarían los trabajos de escrutinio y cómputo de las elecciones locales. La segunda medida incluyó reglas precisas para determinar el tipo de elección en la que podrían sufragar quienes actúen como representantes de partidos políticos y candidaturas independientes, de acuerdo al domicilio señalado en su credencial para votar y la ubicación de la casilla.

La evaluación sobre el funcionamiento del modelo de casilla única implementado en 2015 permitió identificar áreas susceptibles de mejora, tales como: la realización de los escrutinios y cómputos simultáneos de las elecciones federales y locales, así como una mejor distribución del mobiliario y personal que interviene el día de la jornada electoral. Con la implementación de los cómputos simultáneos, la autoridad electoral buscó mejorar la oportunidad en la obtención de los resultados electorales preliminares. Asimismo, el uso de espacios idóneos para la operación de las casillas únicas permitió una mayor funcionalidad en el desarrollo de la votación, garantizando también la debida vigilancia de los representantes de partidos políticos y candidaturas independientes.

Para el proceso electoral concurrente de 2021, el modelo de casilla única mantuvo la división de trabajo en un esquema colaborativo entre los funcionarios que integran las mesas directivas de casilla bajo la coordinación de su presidencia. Es así que, el modelo de casilla única se ha implementado en los últimos tres procesos electorales federales. En 2015 se intalaron casillas únicas en 173 distritos electorales federales de 16 entidades federativas,<sup>29</sup> lo que representó el 56.3% del total de casillas a nivel nacional; para el proceso electoral concurrente 2018, se instalaron 150,424 casillas únicas en 289 distritos electorales federales de 30 entidades federativas,<sup>30</sup> lo que representó el 95.9% del total de casillas instaladas y en 2021, al existir concurrencia de elecciones federales y locales en la totalidad del territorio nacional, las casillas únicas se intalaron en los 300 distritos electorales federales.

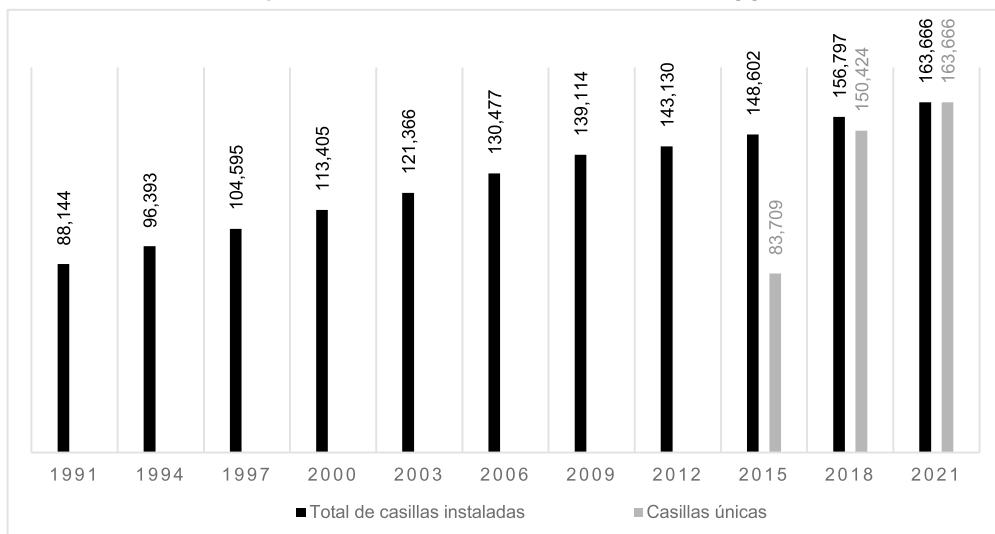
Desde la implementación de la administración centralizada de las elecciones, el INE ha participado en 141 procesos electorales locales: 105 ordinarios, 35 extraordinarios y los comicios para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México en 2016. De 2015 a 2021, la autoridad electoral nacional y los OPLE han facilitado la renovación de 8,937 cargos de elección popular local, sin contar a los integrantes de los ayuntamientos y otras autoridades en Campeche (juntas municipales), Chihuahua (sindicaturas), Nayarit (regidurías) y Tlaxcala (presidencias de comunidad).

<sup>28</sup> El artículo 253, párrafo 1 de la LGIPE, señala que en el caso de las elecciones locales concurrentes con la federal se deberá integrar una casilla única. Adicionalmente, los artículos 82 de la LGIPE y 245 y 246 del Reglamento de Elecciones del INE, establecen que las mesas directivas de casilla única deberán integrarse por un Presidente/a, dos secretarios o secretarias, tres escrutadores o escrutadoras y tres suplentes generales, y por uno o más escrutadores si se realiza alguna consulta popular. La ley señala que para la casilla única los partidos políticos con registro nacional podrán acreditar hasta dos representantes propietarios y dos suplentes, así como la posibilidad de que existan representantes de candidaturas independientes y de los partidos políticos locales, quienes podrán acreditar a un representante propietario y un suplente para la vigilancia de los comicios.

<sup>29</sup> Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

<sup>30</sup> Excepto en Baja California y Nayarit.

**Gráfica 5. Número de casillas instaladas, 1991-2021**



Fuente: Memorias institucionales IFE-INE.

**Tabla 15. Cargos de elección popular locales renovados, 2015-2021**

Año	Gobernaturas	Ayuntamientos	Diputaciones		Otras elecciones	Total
			MR	RP		
2015	9	1,009	387	254		1,664
2016	12	549	239	209	Asamblea Constituyente	1,014
2017	3	270	34	21		329
2018	9	1,612	585	387		2,609
2019	1	55	54	32		148
2020		84	16	9		109
2021	15	1926	642	421	.	3,004
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>5,505</b>	<b>1,957</b>	<b>1,333</b>	<b>60</b>	<b>8,937</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de las Memorias institucionales IFE-INE.

**Tabla 16. Procesos electorales locales, 2015-2021**

Año	Elecciones Ordinarias	Otras elecciones	Elecciones extraordinarias	Total de elecciones
2015	17		5	22
2016	15	Asamblea Constituyente	5	21
2017	4		1	5
2018	30		16	46
2019	5		6	11
2020	2			2
2021	32		2	34
<b>Total</b>	<b>105</b>	<b>1</b>	<b>35</b>	<b>141</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de las Memorias institucionales IFE-INE.

**Tabla 17. Elecciones extraordinarias locales, 2015-2021**

	Entidad	Año	Tipo de elección	Demarcación	Fecha de elección
1	Chiapas	2015	Ayuntamientos	Tapijula	06/12/15
2	Chiapas	2018	Ayuntamientos	Bejucal de Ocampo	25/11/18
3	Chiapas	2018	Ayuntamientos	Catazajá	25/11/18
4	Chiapas	2018	Ayuntamientos	Chicoasén	25/11/18
5	Chiapas	2018	Ayuntamientos	El Porvenir	25/11/18
6	Chiapas	2018	Ayuntamientos	Montecristo de Guerrero	25/11/18
7	Chiapas	2018	Ayuntamientos	Rincón Chamula	25/11/18
8	Chiapas	2018	Ayuntamientos	San Andrés Duraznal	25/11/18
9	Chiapas	2018	Ayuntamientos	Santiago El Pinar	25/11/18
10	Chiapas	2018	Ayuntamientos	Solosuchiapa	25/11/18
11	Chiapas	2018	Ayuntamientos	Tapijula	25/11/18
12	Colima	2016	Gobernatura	Colima	17/01/16
13	Guerrero	2015	Ayuntamientos	Tixtla de Guerrero	29/11/15
14	Hidalgo	2016	Ayuntamientos	Omitlán de Juárez	04/12/16
15	Hidalgo	2021	Ayuntamientos	Acaxochitlán	06/06/21
16	Hidalgo	2021	Ayuntamientos	Ixmiquilpan	06/06/21
17	México	2016	Ayuntamientos	Chiautla	13/03/16
18	Michoacán	2015	Ayuntamientos	Sahuayo	06/12/15
19	Michoacán	2015	Diputación	Distrito 12	06/12/15
20	Nuevo León	2018	Ayuntamientos	Monterrey	23/12/18
21	Oaxaca	2017	Ayuntamientos	Santa María Xadani	04/06/17
22	Oaxaca	2018	Ayuntamientos	San Dionisio del Mar	09/12/18
23	Oaxaca	2018	Ayuntamientos	San Juan Ilhuatépec	09/12/18
24	Puebla	2019	Ayuntamientos	Ahuazontepec	02/06/19
25	Puebla	2019	Ayuntamientos	Cañada Morelos	02/06/19
26	Puebla	2019	Ayuntamientos	Mazapiltepec de Juárez	02/06/19
27	Puebla	2019	Ayuntamientos	Ocuyucan	02/06/19
28	Puebla	2019	Ayuntamientos	Tepeojuma	02/06/19
29	Puebla	2019	Gobernatura	Puebla	02/06/19
30	Querétaro	2015	Ayuntamientos	Huimilpan	06/12/15
31	Tabasco	2016	Ayuntamientos	Centro	13/03/16
32	Veracruz	2018	Ayuntamientos	Camarón de Tejeda	18/03/18
33	Veracruz	2018	Ayuntamientos	Emiliano Zapata	18/03/18
34	Veracruz	2018	Ayuntamientos	Sayula de Alemán	18/03/18
35	Zacatecas	2016	Ayuntamientos	Zacatecas	04/12/16

Fuente: Elaboración propia con datos de la UTVOP-INE

Otro cambio que reforzó la centralización de la administración electoral fue la creación del SPEN. La reforma de 2014 mandató la instrumentación un servicio civil de carrera en dos sistemas, uno para el INE y otro para los OPLE.<sup>31</sup> Con el reconocimiento de su experiencia previa, el legislador encomendó al INE desarrollar y homologar las capacidades mínimas de los recursos humanos bajo criterios y mecanismos diseñados por la autoridad nacional y formalizados en un Estatuto.<sup>32</sup> De esta forma, el INE se constituyó como rector del SPEN.

El artículo Décimo Cuarto Transitorio de la LGIPE estableció que la organización del SPEN se haría conforme a las características y plazos que definiera el INE a partir de la entrada en vigor de la ley, debiendo expedir el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional, a más tardar el 31 de octubre del año 2015. A partir de un estudio y diagnóstico previo, el INE determinó dos procedimientos de incorporación de los servidores públicos de los OPLE al SPEN: la certificación y el concurso interno (Acuerdo INE/CG68/2015).

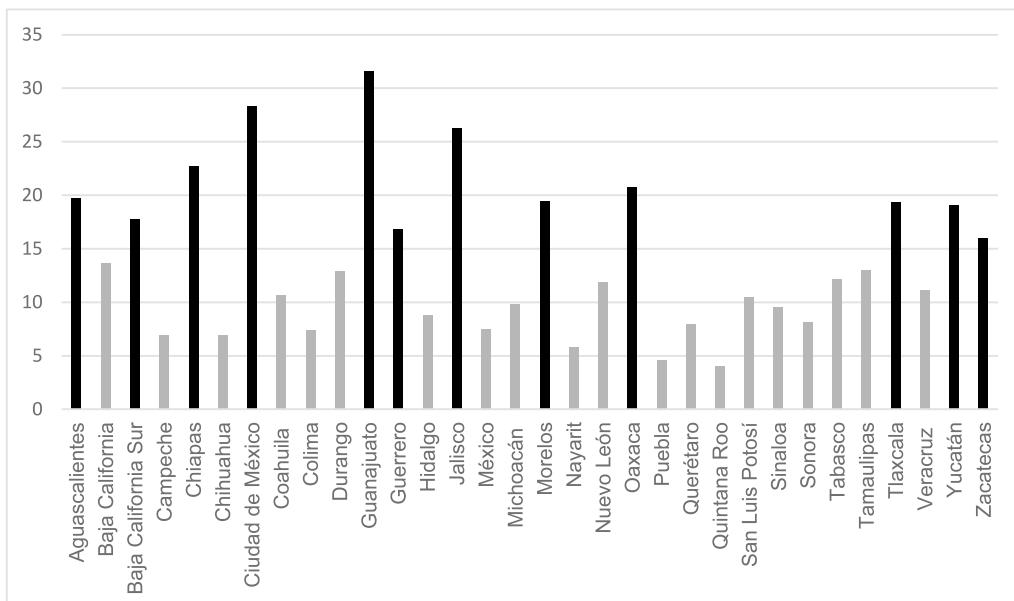
La certificación fue una vía de incorporación exclusiva para el personal de los OPLE que contaba con un servicio profesional de forma permanente donde habían operado con regularidad los procesos de ingreso, evaluación, formación y promoción. Los servidores públicos que ocupaban cargos o puestos con funciones sustantivas, considerados como del SPEN en el Catálogo del sistema respectivo y que ingresaron mediante un concurso público de oposición al OPLE, podrían incorporarse al SPEN mediante un proceso de certificación consistente en la verificación del cumplimiento de los requisitos y la acreditación de los conocimientos y aptitudes que se establecen en el Estatuto.

<sup>31</sup> De acuerdo con el artículo 41, Base V, Apartado D de la Constitución; 30, fracción 3 de la LGIPE.

<sup>32</sup> De acuerdo con los datos de la "Evaluación número 230 Servicios de Carrera en el Estado Federal", elaborado por la Auditoría Superior de la Federación en 2014, el Servicio Profesional Electoral del IFE, fue evaluado con un nivel de consolidación de 97%, ubicándolo como uno de los dos mejor evaluados en el país.

El concurso interno se reservó para el personal de los organismos que no operaron de forma permanente los procesos y aquellos OPLE en los que no existía un servicio profesional. Los servidores públicos que ocupaban cargos o puestos considerados del SPEN podrían incorporarse mediante un concurso que incluyó la valoración de la experiencia en la materia, nivel académico y formación profesional. El proceso de incorporación de los OPLE al SPEN fue gradual e inició una vez que el Consejo General del INE aprobó el nuevo Estatuto y el Catálogo de cargos y puestos, considerando los calendarios de cada entidad con el propósito de no obstaculizar las actividades de los procesos comiciales respectivos.

**Gráfica 6. Porcentaje de miembros del SPEN en los OPLE**



Fuente: Elaboración propia con datos de la DESPEN-INE.

**Tabla 18. Evolución de la ocupación de plazas en los OPLE**

Sistema OPLE	2017	2018	2019	2020	2021
Total de plazas del SPEN	730	730	730	741	754*
Plazas ocupadas	559	495	574	504	430
Plazas vacantes	145	108	73	62	98
Designaciones temporales	26	127	83	175	226
Edad promedio (años)	41.56	41.64	41.61	41.94	43.93

\*Las plazas adicionales fueron incorporaciones que hicieron los OPLE, previo análisis de la DESPEN, y se deben a la creación de cargos y puestos relacionados con los Sistemas Normativos Pluriculturales que en algunas entidades. Fuente: Elaboración propia con datos de la DESPEN-INE.

Al concluir los procesos de incorporación, 754 personas de los OPLE se integraron al SPEN, lo que representa el 15% respecto al total de funcionarios. Dicha cifra es 13% menor a la que inicialmente proyectó el INE, de acuerdo con el censo y diagnóstico realizado. Ese rezago en la incorporación de funcionarios que realizan actividades sustantivas en los OPLE al SPEN se explica en gran medida por la falta de presupuesto asignado a los organismos electorales y a la incertidumbre que año con año se genera en su negociación con los congresos locales. Por ello, existe una disparidad en el número de miembros del SPEN con los que cuenta cada OPLE, arriba del promedio nacional únicamente se encuentran los organismos electorales de Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

## 5. Los límites de la centralización

**L**os procedimientos desarrollados por la autoridad electoral han evolucionado debido a cambios legales, procesos de mejora continua, innovaciones tecnológicas y al nuevo paradigma de derechos humanos.<sup>33</sup> Como señala Javier Santiago “la tarea de organizar elecciones no es sencilla, requiere para ello de una gran capacidad de coordinación y delimitación de funciones, así como contar con una estructura altamente profesional y competente. El nuevo modelo electoral demostró en la práctica que la sobrecarga de funciones y la concentración del conflicto político nacional en una institución como el INE, tarde o temprano termina por generar conflictos entre lo local y lo nacional” (Santiago, 2018: 70).

Si bien, las facultades exclusivas de los institutos electorales locales son limitadas, la facultad de delegación otorgada al Consejo General del INE podría servir como válvula de escape con el objetivo de mejorar la administración de los comicios. El modelo unitalla de administración electoral aprobada con la reforma electoral de 2014 estandarizó los principales procedimientos, pero también generó efectos no deseados, tales como: la reducción de los incentivos a innovar en el ámbito local y la creciente complejidad en la coordinación interinstitucional. Además, los resultados de la nacionalización de la revisión del origen, monto y destino de los recursos que utilizan los actores políticos en períodos ordinarios y de campaña ha mostrado a una autoridad rebasada por la cantidad de sujetos fiscalizables y los plazos reducidos para su dictaminación. Estas tendencias centralizadoras contrastan con la capacidad instalada subutilizada de los OPLE.

### 5.1 El problema de coordinación

Desde la entrada en operación del SNE, la coordinación interinstitucional entre el INE y los OPLE ha evolucionado de una fase inicial de desvinculación a una etapa de regulación excesiva. Desde 2014 a la fecha, la relación entre los distintos órganos electorales ha experimentado la tensión característica de cualquier régimen federal donde existen competencias exclusivas y compartidas.

De acuerdo con San Martín y Hernández (2020), la relación de coordinación entre el INE y los OPLE puede dividirse en tres fases: 1) de carencias de coordinación (2014-2015), 2) de rectoría con lógica de regulación para el trabajo conjunto de las instituciones electorales (2015-2018) y 3) estabilización del sistema (2018 a la actualidad). Durante la primera etapa que comprende la primer elección concurrente de 16 entidades federativas con los comicios federales para la renovación de la Cámara de Diputados, así como en la elección en el estado de Chiapas, cuya jornada electoral se celebró el 19 de julio de 2015, se advirtieron diversas deficiencias en el ejercicio de las atribuciones de los OPLE y en los mecanismos de relación para el trabajo conjunto con órganos desconcentrados. Uno de los asuntos más importantes fue el fraude en la elección para la diputación migrante donde se detectaron irregularidades por la exclusión de ciudadanos en el listado nominal de electores para incluirlos en el listado de residentes en el extranjero, así como el incumplimiento al principio de paridad de género en el registro de candidaturas, ambos durante el proceso comicial de 2015 en Chiapas. Dichos hechos provocaron la remoción de la totalidad de las consejerías del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana.

La experiencia de esa primera etapa de desvinculación dio origen a una nueva fase donde el Consejo General del INE asumió la rectoría del SNE con una lógica de regulación de las actividades que se realizan conjuntamente. En esta fase se ejerció con mayor intensidad la facultad de atracción con el objeto de regular diversos procedimientos que la LGIPE no había previsto con claridad en el ámbito local, tales como: constitución de asociaciones civiles para la fiscalización de aspirantes a una candidatura independiente, designación de funcionarios en órganos temporales y áreas ejecutivas, registro de convenios de coalición, mecanismos de recolección, registro de representantes generales y de casilla, criterios para cómputos, entre otros. Durante esta etapa de mayor regulación y vinculación entre los órganos electorales se hizo patente la fragilidad institucional en un amplio número de los OPLE por cuestiones presupuestarias y falta de profesionalización de sus funcionarios, así como una resistencia de ambas instituciones a trabajar conjuntamente (San Martín y Hernández, 2020).

Como consecuencia de la relación entre ambas instituciones, el Consejo General del INE aprobó el Reglamento de Elecciones el 7 de septiembre de 2016 (INE/CG661/2016), un documento normativo que

<sup>33</sup> El 10 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reforma del artículo 1º de la Constitución, que implementó el régimen de los derechos humanos, estableciendo el principio de convencionalidad, la interpretación pro persona y el control difuso de constitucionalidad.

compila los diversos criterios y acuerdos implementados durante los primeros años de coordinación bajo el nuevo esquema competencial previsto en el SNE y que incorpora todas las disposiciones aplicables a los procesos comiciales locales. El Reglamento de Elecciones intentó llenar el vacío legal de la LEGIPE en algunos rubros e integrar los acuerdos emitidos en ejercicio de la facultad de atracción del INE.<sup>34</sup>

Un caso relevante en esta etapa fue la asunción parcial por falta de capacidad institucional y presupuesto del Instituto Estatal Electoral de Nayarit (IEEN) para el proceso electoral local ordinario 2016-2017. Al respecto, el 13 de enero de 2017, el Consejo General del INE determinó procedente la solicitud del instituto local para ejercer la facultad de asunción respecto de la implementación y ejecución del conteo rápido de la elección de gobernador, la operación del PREP; así como la designación de secretarios en los consejos municipales de esa entidad (INE/CG05/2017). Sobre este particular es revelador el escrito presentado por los siete consejeros que integraban el Consejo General del IEEN donde exponen el contexto de fragilidad institucional y presupuestal (Acuerdo IEEN-CLE-038/2016):

“[...] La problemática que atraviesa este organismo estriba, en que, por una parte, no cuenta en su estructura ejecutiva con un área específica o técnica consolidada de servicios de informática, lo que hace prácticamente imposible la implementación y operación de herramientas de ese tipo para realizar un adecuado programa de resultados electorales preliminares, de conteo rápido, así como la coordinación informática de algunas actividades inherentes al desarrollo de la Jornada Electoral.

En este mismo tenor, debe precisarse que la deficiencia estructural apuntada, no sólo repercute en una falta de infraestructura tecnológica que pueda hacer frente a los retos derivados de las reformas legales, sino que ha dificultado la comunicación de este Instituto local con el INE y con otras autoridades electorales. Por otra parte, en cuanto a la recepción de paquetes electorales, esta autoridad carece de recursos humanos y materiales disponibles para hacer frente a dicha tarea. [...] Se hace patente que la Secretaría General y la Dirección de Capacitación y Organización presentan debilidad técnica y operativa para asumir los compromisos que derivaron de la reforma legal, así como las que emanan del Reglamento de Elecciones y conferidas a este Instituto, por lo que tampoco podrían solventar, de manera autónoma y sin riesgo las actividades descritas [...]”

Finalmente, a partir de 2018 inició una fase de estabilización del modelo de coordinación. En cada proceso concurrente las autoridades electorales firman un Convenio General de Coordinación y Colaboración, los OPLE utilizan el mecanismo de consulta para aclarar dudas sobre criterios o acuerdos específicos y los órganos delegacionales del INE tienen una estrecha vinculación con la estructura de los institutos locales, a fin de instrumentar el Convenio. Sin embargo, las respuestas a las consultas suelen tramitarse fuera de los plazos establecidos en el Reglamento de Elecciones y la relación entre la estructura descentrada del INE y los OPLE no siempre es la óptima. Además, al existir competencias exclusivas y compartidas y no una jerarquía entre autoridades, las diferencias y lagunas en las legislaciones generan tensiones en su interpretación.

Por lo anterior, los problemas de coordinación entre el INE y los OPLE son permanentes y derivan del propio diseño institucional: un modelo híbrido que sobrecarga de funciones al INE, lo que provocó el aumento inevitable de su aparato administrativo y, su vez, el riesgo de concentrar demasiado poder en unas cuantas consejerías nacionales. Por su parte, los OPLE experimentan una situación ambigua, pues son cada vez más independientes de los poderes políticos locales, pero más subordinados a las decisiones centralizadoras del INE (Rivera, 2020: 106).

<sup>34</sup> El Reglamento de Elecciones está compuesto por 443 artículos y más de 20 Anexos temáticos.

## 6. Hacia un federalismo responsable en materia electoral

**E**l sistema electoral mexicano ha tenido variaciones importantes de acuerdo con el momento histórico y el contexto político del momento. La inercia de concentrar la organización de los comicios locales en el ámbito federal y la tendencia centralizadora del INE han afectado la concepción original del federalismo dual. Por ello, el ejercicio de las facultades de atracción y asunción con que cuenta el INE para intervenir en los comicios locales deben ser revaloradas a fin de no mermar el desarrollo de las capacidades institucionales de los OPLE. Si bien, el SNE requiere de una autoridad articuladora, también es necesario repensar un modelo de federalismo basado en la cooperación y la coresponsabilidad de las partes que mejore la coordinación entre los distintos órganos electorales.

### 6.1 Por qué las autoridades electorales locales son necesarias

Los OPLE tienen la ventaja de la identificación cultural, a nivel territorial y hasta el detalle del nivel comunitario. Su conocimiento de la historia local les permite conocer de una manera directa las formas, costumbres, inquietudes y problemáticas específicas que pueden generarse en cada entidad. Ante las diversas iniciativas legislativas que proponen desaparecer a los OPLE es necesario considerar mantener un sistema descentralizado que permita dar cauce a las peculiaridades regionales y evite que los conflictos locales escalen al ámbito nacional. Por ello, se debe fortalecer la capacidad rectora de la autoridad nacional sin desaparecer a las autoridades locales. Existen al menos cuatro temas que no ejecuta el INE y que, si desaparecieran los OPLE, tendrían un importante impacto presupuestal en una eventual reestructuración del SNE.

- a) Registro de candidaturas locales. Se trata de un proceso complejo que debe realizarse en tiempos acotados y que incluye, entre diversas acciones, la revisión exhaustiva del cumplimiento de requisitos, la notificación oportuna de la aceptación o rechazo de la candidatura y garantizar el derecho a un recurso de apelación en caso de ser necesario. Además, previo al registro de candidaturas, los OPLE registran a las coaliciones, candidaturas comunes, candidaturas independientes y otras figuras propias del ámbito local. Para ilustrar la magnitud de esta tarea basta mencionar que para el proceso electoral concurrente de 2021, contendieron 300 cargos en el ámbito federal y 19,915 locales considerando a la totalidad de los integrantes de los ayuntamientos y otros cargos auxiliares, cuyas candidaturas fueron registradas por los OPLE en las 32 entidades federativas.
- b) Producción de los documentos electorales, en particular las actas y las boletas electorales. El INE revisa y autoriza los formatos, pero los OPLE son los encargados de ordenar la impresión y distribución de la documentación para las elecciones locales. Uno de los posibles riesgos de centralizar la producción, particularmente en procesos electorales concurrentes, es el no contar con el tiempo suficiente para la impresión y distribución de todos los documentos necesarios.
- c) Cómputos municipales y distritales. Para efectuar la etapa de cómputos locales, los OPLE cuentan con una estructura desconcentrada que no tiene el INE, pues éste únicamente tiene oficinas en los distritos electorales federales. Actualmente, algunos OPLE tienen consejos distritales y municipales permanentes y otros sólo los instalan durante el proceso electoral. En el caso hipotético de que INE asumiera esa tarea se tendría que evaluar el impacto de ampliar su estructura al ámbito municipal y la pertinencia de hacerlo de forma permanente o temporal.
- d) Participación ciudadana en el ámbito local. Los OPLE no sólo tienen un mayor conocimiento de las distintas formas de participación ciudadana, por ejemplo, en los pueblos originarios o comunidades, sino también tienen la atribución permanente de la educación cívica y la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana.

Por otra parte, se ha avanzado en la consolidación del SPEN y la profesionalización de los servidores públicos ha adquirido una mayor relevancia con el paso del tiempo. Dicho proceso comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los

servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del INE y de los OPLE. Hasta ahora, se han integrado 754 plazas de personal profesionalizado de los OPLE al SPEN. La desaparición de los OPLE implicaría la pérdida de personal especializado en la organización de las elecciones. El reto fundamental es mejorar la coordinación del INE con los OPLE, eliminar duplicidades, acelerar la adopción de mejores prácticas, avanzar en la homologación de las leyes locales con las generales y garantizar que los institutos electorales locales tengan los recursos necesarios para su operación.

## 6.2 Cómo fortalecer a las autoridades electorales locales

El nuevo modelo de designación de las consejerías de los OPLE desvinculó a los actores políticos locales con el procedimiento centralizado por el Consejo General del INE. La falta de conexión con las legislaturas estatales ha tenido consecuencias en la relación con los OPLE, las más visibles son: la falta de entendimiento en la negociación presupuestal y la ausencia de consulta técnica frente a iniciativas de reforma constitucional o legal en materia electoral. De acuerdo con Cavazos (2021: 105), la designación y remoción de las consejerías de los OPLE por el Consejo General del INE implica un riesgo mayor porque ese mecanismo pone en jaque la autonomía constitucional de las entidades federativas y puede generar subordinación de los OPLE al trasladar la responsabilidad a un órgano nacional con el que entablan relaciones de coordinación permanentes.

El constituyente permanente pudo optar por otras alternativas frente a la centralización del procedimiento, tales como: involucrar a más actores en alguna de las etapas o en la selección final de los perfiles, así como aumentar las mayorías parlamentarias calificadas que intervenían en la designación, a fin de utilizar el creciente pluralismo como contrapeso y aumentar sus términos de mandato (Woldenberg, 2014: 377-378 y Rivera, 2016: 67).

Uno de los objetivos de la reforma de 2014 fue la mejora y consolidación de las instituciones administrativas, así como la homologación en la aplicación de los procedimientos electorales en cada una de las entidades federativas a través de la consolidación del SNE. Sin embargo, la garantía de suficiencia presupuestal de los órganos autónomos para atender el nuevo esquema de coordinación entre autoridades no fue atendida. Es importante señalar lo anterior porque la estabilidad, suficiencia y no condicionabilidad del presupuesto de los órganos electorales es uno de los aspectos fundamentales para el debido funcionamiento del SNE y un asunto clave para su autonomía.

En la mayoría de los casos, los presupuestos de las autoridades electorales son ajustados a la baja por la Cámara de Diputados o los congresos locales respectivos. En atención a los montos de los recortes algunos organismos han solicitado ampliaciones presupuestales para no comprometer o poner en riesgo las actividades inherentes a la función estatal de organizar las elecciones, tales como: pago a personal eventual (capacitadores-asistentes y supervisores electorales), operatividad de órganos descentrados, compromisos derivados del convenio firmado con el INE, imposibilidad de realizar ejercicios de participación ciudadana en la entidad, operatividad de la jornada electoral, cumplimiento de contratos relacionados con el PREP, funcionamiento del OPLE al concluir el proceso electoral e inclusive la ministración de prerrogativas ordinarias de los partidos políticos.

A los recortes aprobados por los congresos se suman dos problemáticas adicionales: primero, la intervención de los gobernadores al modificar el presupuesto remitido por los OPLE antes de que llegue al Congreso, violentando la autonomía de las autoridades electorales y, segundo, la demora en la entrega oportuna de los recursos aprobados. Ante estos hechos, las autoridades electorales locales han interpuesto diversos juicios electorales ante las instancias jurisdiccionales para garantizar los fondos para su operación. Algunos casos relevantes son los de Veracruz (SUP-JE-83 y 108/2016), Morelos (SUP-JE-30/2018), Nuevo León (SUP-JE-21/2019) y Nayarit (SUP-JE-22-2020). Inclusive, resultado del litigio sostenido por el OPLE de Veracruz contra el gobernador del estado, la Sala Superior del TEPJF emitió la Tesis XV/2017<sup>35</sup> donde sostiene que el respeto a la autonomía de gestión presupuestal garantiza la independencia de la función electoral.

Durante el proceso electoral concurrente 2020-2021, los problemas presupuestales se agravaron a tal grado que trece institutos electorales locales sufrieron recortes superiores al 20% y únicamente cuatro obtuvieron los recursos solicitados originalmente. En la siguiente tabla se presentan los recursos presupuestales solicitados que comprenden tanto el gasto operativo y del proceso electoral, sin considerar financiamiento público de los partidos políticos ni las ampliaciones presupuestales solicitadas con posterioridad, así como el porcentaje de recorte aprobado por los congresos locales.

<sup>35</sup> ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. EL RESPETO A LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN PRESUPUESTAL GARANTIZA LA INDEPENDENCIA DE LA FUNCIÓN ELECTORAL (LEGISLACIÓN DE VERACRUZ). De la interpretación de los artículos 41, Base V, Apartados A, y C, 116 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 154, 158, 159 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 111, fracción VIII, del Código Electoral de esa entidad

**Tabla 20. Situación presupuestal de los OPLE para el ejercicio 2021**

Entidad	Solicitado	Aprobado	Recorte	Porcentaje
Oaxaca	517,853,325.54	54,724,618.28	463,128,707.26	89.43
Puebla	621,413,323.06	74,625,206.00	546,788,117.06	87.99
Morelos	305,078,373.49	62,000,000.00	243,078,373.49	79.68
Durango	203,178,631.69	97,756,623.00	105,422,008.69	51.89
Sinaloa	417,130,185.00	240,130,197.00	176,999,988.00	42.43
Aguascalientes	136,795,901.77	83,755,000.00	53,040,901.77	38.77
Tlaxcala	167,102,006.21	102,942,635.55	64,159,370.66	38.40
Ciudad de México	1,580,835,925.00	993,047,494.00	587,788,431.00	37.18
Nuevo León	874,990,205.24	583,607,488.08	291,382,717.16	33.30
Colima	137,079,818.51	100,312,751.13	36,767,067.38	26.82
Yucatán	271,091,692.30	208,766,745.64	62,324,946.66	22.99
Zacatecas	283,169,379.05	223,061,154.00	60,108,225.05	21.23
Sonora	454,936,514.15	361,266,639.90	93,669,874.25	20.59
San Luis Potosí	227,766,498.96	187,146,305.00	40,620,193.96	17.83
Baja California Sur	165,743,194.26	137,970,864.09	27,772,330.17	16.76
Chiapas	679,669,269.54	574,881,273.05	104,787,996.49	15.42
Michoacán	407,658,284.51	347,566,873.96	60,091,410.55	14.74
Nayarit	206,272,191.23	182,272,191.23	24,000,000.00	11.64
Guerrero	453,632,012.07	404,198,703.46	49,433,308.61	10.90
Guanajuato	536,731,470.79	486,663,837.23	50,067,633.56	9.33
Chihuahua	457,629,159.69	415,209,662.58	42,419,497.11	9.27
Campeche	198,225,618.00	183,544,657.00	14,680,961.00	7.41
Querétaro	318,549,362.36	295,367,304.81	23,182,057.55	7.28
Tamaulipas	347,128,484.20	327,128,484.20	20,000,000.00	5.76
Tabasco	353,298,368.00	333,000,000.00	20,298,368.00	5.75
Jalisco	546,820,869.00	515,628,455.00	31,192,414.00	5.70
Quintana Roo	293,444,144.00	292,370,596.00	1,073,548.00	0.37
Hidalgo	394,196,483.89	393,602,483.89	594,000.00	0.15
México	2,061,454,801.64	2,061,454,801.43	0.21	0.00
Baja California	289,743,462.00	289,743,462.00	0	0.00
Coahuila	499,104,515.09	499,104,515.09	0	0.00
Veracruz	769,687,549.00	769,687,549.00	0	0.00

Fuente: UTVOP-INE.

federativa, se desprende que la autonomía de la gestión presupuestal de los organismos públicos locales electorales debe regir como principio fundamental para hacer efectiva la independencia de su función, de tal forma que la obtención de recursos se realice únicamente de conformidad con los mecanismos normativos establecidos, sin sujetarse a limitaciones de otros poderes al no existir disposición jurídica que permita al ejecutivo del Estado apartarse de la propuesta original del proyecto de presupuesto de egreso presentado por el organismo electoral. Lo anterior, en razón de que la Constitución Federal ordena a los poderes estatales garantizar las condiciones necesarias a fin de que los órganos públicos electorales estatales rijan su actuar con independencia, lo que se logra al dotarles, a través del presupuesto de egresos, de recursos públicos necesarios para su adecuada función.

## **6.3 Devolución de facultades fiscalizadoras a los OPLE**

El modelo de fiscalización aprobado con la reforma electoral de 2014 opera con normalidad. No obstante, existen áreas de oportunidad que se pueden aprovechar para fortalecer la rendición de cuentas en materia electoral, con el fin de evitar el flujo ilícito de recursos a las campañas o partidos y preservar las condiciones de equidad de las contiendas. Es importante asegurar que los controles que se introducen en las leyes para inhibir y erradicar el financiamiento ilícito se apliquen. Los controles deben estar respaldados por sanciones creíbles y por autoridades administrativas y penales dotadas de autonomía política, recursos legales, financieros y humanos que les permitan aplicar la ley con efectividad. En materia de sanciones es importante que las responsabilidades sean individualizadas y dirigidas directamente a los sujetos infractores. En nuestro modelo actual las multas van dirigidas sustancialmente a partidos políticos y no a los individuos que generan los actos. Las sanciones deben de trascender el ámbito administrativo y generar las condiciones para que existan consecuencias penales para las personas involucradas en esquemas de financiamiento ilícito.

El proceso de fiscalización consiste en el cruce de información de los informes que presentan los sujetos obligados en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) con información generada por el INE y fuentes externas. Las fuentes generadas por el INE incluyen el monitoreo a medios de comunicación impresos, espectaculares, internet y redes sociales, visitas de verificación a eventos y casas de campaña, así como la comprobación del gasto de jornada electoral. Las fuentes externas permiten contrastar la información obtenida por los sujetos obligados con la proporcionada por el Sistema de Administración Tributaria (SAT), la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), los distintos bancos mediante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), el Registro Público Vehicular, el Registro Público de la Propiedad y los requerimientos de información a proveedores o cualquier persona o autoridad involucrada. Sobre este tema se requiere agilizar y automatizar el intercambio de información con las autoridades competentes para completar los procesos de fiscalización y, en su caso, las investigaciones pertinentes en los plazos que marca la ley.

El proceso de fiscalización podría beneficiarse con la participación de las autoridades locales. La delegación de ciertas funciones o actividades a los institutos electorales de los estados fortalecería las capacidades de supervisión sobre los recursos erogados y no reportados con esquemas más estrictos de monitoreo y verificación del gasto ejercido en campo. Por ejemplo, la experiencia y las capacidades humanas y tecnológicas del IECM, quien cuenta con una Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, podrían robustecer el alcance del modelo de fiscalización nacional. Adicionalmente, se requieren regulaciones más estrictas de las operaciones en efectivo que permitan seguir el rastro del dinero que sale o entra en cuentas bancarias relacionadas con el posible financiamiento ilícito a campañas, así como de las empresas fantasma o fachada que con frecuencia son utilizadas en esquemas de triangulación ilícita de recursos que pueden terminar en las campañas electorales.

El modelo de fiscalización es insuficiente para combatir el financiamiento ilegal de la política pues carece de los instrumentos de inteligencia para realizar estas tareas. La fiscalización debe evolucionar a la consolidación de un modelo de análisis de riesgos que permita identificar y documentar conductas atípicas focalizando los recursos mediante la implementación de alertas y controles. Actualmente, los esfuerzos aislados de la autoridad fiscalizadora concluyen en vistas a las autoridades competentes que en el mejor de los casos realizan las investigaciones pertinentes, pero no logran acreditar las conductas infractoras o tardan tanto tiempo en concluirse que en el largo plazo no tienen consecuencias políticas o penales sobre los sujetos involucrados. Por eso es indispensable que las autoridades electorales desarrollen modelos de análisis de riesgos como mecanismos de prevención y mantengan una estrecha relación de cooperación y coordinación con otras entidades gubernamentales encargadas de perseguir los delitos vinculados con la corrupción y el lavado de dinero.

# Conclusiones

**E**l diseño institucional de las autoridades electorales en México es producto del proceso de transición a la democracia. El modelo federalista con el que se construyó el arreglo constitucional permitió que los órganos electorales de los estados arbitraran la competencia política local de manera autónoma. Sin embargo, durante la última década, México ha experimentado diversas reformas electorales que han conducido a un proceso de centralización y concentración de atribuciones en una autoridad administrativa nacional. El nuevo arreglo político ofreció una solución híbrida que visibiliza la tensión permanente entre centralismo y federalismo, presente en diversas áreas de la administración pública.

La interacción que el INE y los OPLE tienen para organizar los comicios locales es compleja y requiere una coordinación interinstitucional precisa y responsable. Las facultades directas del INE respecto a las elecciones locales tienen su justificación en la necesidad de contar con estándares mínimos de calidad en la administración comicial. La actuación e injerencia de la autoridad nacional se refuerza con las atribuciones especiales de atracción, asunción y delegación. Sin embargo, el INE podría modular el grado de intervención y modelar el tipo de federalismo en el que se desarrolla la administración conjunta de las elecciones.

El INE tiene la posibilidad de ejercer la facultad de delegación en los OPLE y, con ello, permitir el desarrollo institucional de los órganos locales de manera asimétrica en atención al capital humano, los recursos financieros y las capacidades técnicas que posee cada organismo. El ejercicio responsable de las atribuciones especiales permitiría flexibilizar el modelo unitalla de administración electoral, incentivar la innovación de los procedimientos en el ámbito local y recuperar el espíritu federal bajo el principio de la responsabilidad.

La administración electoral se encuentra en constante evolución por cambios legales, inclusión de nuevas tecnologías, revisión de procesos internos o por la aplicación del nuevo paradigma de los derechos humanos. La creación del SNE marcó una nueva etapa tutelada por el INE. En los hechos, la sobrecarga de atribuciones en una instancia nacional está demostrando el límite de las capacidades institucionales, así como la necesidad de mayor coordinación y apoyo de otras autoridades. La comparación entre la realidad y la motivación de las últimas reformas electorales hace evidente la necesidad de contar con autoridades electorales estatales que procesen la competencia política local a través de árbitros autónomos y competentes, mediante reglas claras, transparentes y con un mayor grado de homogeneidad. Lo anterior, sin sacrificar las ventajas de una adecuada descentralización de funciones considerando las economías de escala, la especialización y el conocimiento de la realidad local.

Ante las iniciativas de centralización del sistema electoral se ha evidenciado la necesidad de mantener autoridades estatales que respondan a las particularidades expresadas en las normas electorales locales. La evolución del federalismo desde el dualismo hasta la cooperación demuestra que existen distintas formas de articular las competencias entre la federación y los entes subnacionales. Los múltiples rostros del federalismo ponen de manifiesto que es un modelo de organización estatal dinámico que se ajusta a las necesidades materiales y temporales de la sociedad.

Ante las diversas iniciativas legislativas que proponen desaparecer a los OPLE es necesario considerar mantener un sistema descentralizado que permita dar cauce a las peculiaridades regionales y evite que los conflictos locales escalen al ámbito nacional. Por ello, se debe fortalecer la capacidad rectora de la autoridad nacional sin desaparecer a las autoridades locales. Los argumentos presentados en este capítulo abonan a una discusión abierta sobre el modelo de federalismo y la reingeniería administrativa que requiere nuestro país para que las instituciones electorales puedan cumplir su objetivo de organizar procesos electorales y mecanismos de participación ciudadana, libres, equitativos y confiables. Lo anterior, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos político-electORALES de la ciudadanía y contribuir al desarrollo de la vida democrática de México.

# Referencias bibliográficas

- Alvarado, Arturo (1996), "Los gobernadores y el federalismo mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, vol. 58, núm. 3, (julio-septiembre), pp. 39-71.
- Aparicio, Javier y Sandra Ley (2008), *Electoral Institutions and Democratic Consolidation in the Mexican States, 1990-2004*, Documento de Trabajo núm. 208, México, CIDE.
- Arreola, Álvaro (1988), "La Ley Electoral de 1946", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 50, Núm. 3 (jul-sep), pp. 169-187.
- Arreola, Álvaro (2015), *Legislación electoral y partidos políticos en la República Mexicana, 1917-1945*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Ayala, Fernando (2020), *Autoritarismo y régimen electoral. Historia de las instituciones electorales mexicanas, 1917-1977*, México, Tirant lo Blanch.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2005). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.
- Beer, Caroline (2003), *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Bolio, Francisco (1985), "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", en González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, pp. 129-161.
- Casar, María Amparo (1998) "El Congreso del 6 de julio", en Salazar, Luis (coord.), *1997: elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena, pp. 131-161.
- Cavazos, Alonso (2021), "La desatención del modelo federal mexicano en las normas constitucionales que regulan el nombramiento y la remoción de consejeros locales en materia electoral", en Gaona-Domínguez, Eduardo, Gabriela León y Francisco Torres (coords.), *El federalismo mexicano frente al actual paradigma político-electoral*, México, Tirant lo Blanch-Instituto Electoral de Coahuila, pp. 79-115.
- Córdova, Lorenzo y César Astudillo (2010), *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar (coords.) (2008), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF.
- Crespo, José Antonio (1996), *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Fundación Friedrich Naumann-CIDE.
- Chavez y Dante Preisser (2014), "Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano", en Ugalde, Luis Carlos y Gustavo Loret (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, México, TEPJF, pp. 321-360.
- Del Campillo, Juan (1998) "La disputa por las gubernaturas", en Salazar, Luis (coord.), *1997: elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena, pp. 247-266.
- Díaz, Oniel y Luis León (2019), *Los escenarios electoral e ideológico en el sistema de partidos mexicano. Una mirada posterior a la elección de 2018*, México, Tirant lo Blanch.
- Eisenstadt, Todd (2004), *Courting Democracy in Mexico. Party Strategies and Electoral Institutions*, New York, Cambridge University Press.
- Elizondo, Carlos y Benito Nacif (comps.) (2002), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Félix, Karla (2021), "Las normas electorales locales como expresión del federalismo en el nuevo esquema político-electoral", en Gaona-Domínguez, Eduardo, Gabriela León y Francisco Torres (coords.), *El federalismo mexicano frente al actual paradigma político-electoral*, México, Tirant lo Blanch-Instituto Electoral de Coahuila, pp. 55-77.
- Gilas, Karolina (2016), "Sistema de comunicación política a partir de la reforma de 2014", *Temas Selectos de Derecho Electoral*, No. 54, México, TEPJF.
- Gómez Tagle, Silvia (1990), *Las estadísticas electorales de la reforma política*, Cuadernos del CES, Vol. 34, México, El Colegio de México.
- Hartlyn, et. al., (2009), "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea, en *América Latina Hoy*, España, Universidad de Salamanca Salamanca, Vol. 51, abril, pp. 15-40.
- Hernández, Rogelio (ed.) (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México.
- Ley, Sandra (2007), *Descentralización e independencia electoral. Determinantes de la independencia de los institutos electorales de los estados mexicanos, 1990-2004*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, México, CIDE.
- Loaeza, Soledad (1986), "El llamado de las urnas. ¿Para qué sirven las elecciones en México?", en Padua, Jorge y Alain Vaneph (comp.), *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México, pp. 75-85.
- Loaeza, Soledad (2013), "La reforma política de Manuel Ávila Camacho", en *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, Vol. 63, Núm. 1 (julio-septiembre), pp. 251-358.
- Lujambio, Alonso (2000), *El poder compartido. Ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.
- Medin, Tzvi (1982), *El minimato presidencial: historia política del Maximato (1928-1935)*, México, Ediciones Era.

- Medina, Luis (2001), *Visita guiada a las elecciones mexicanas*, Documento de Trabajo núm. 07, México, CIDE.
- Méndez, Irma (2003), "Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997", en *Política y gobierno*, México, CIDE, Vol. X, Núm. 1, (primer semestre), pp. 139-182.
- Méndez, Irma y Nicolás Loza (coords.) (2016), *Poderes y democracias. La política subnacional en México*, México, Flacso-Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Molinar, Juan y Mony de Swaan Addatti (2002), "Movimientos graduales y pendulares: la transición democrática y la nueva correlación de fuerzas" en Mora-Donatto, Cecilia (coord.), *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Relaciones entre gobierno y congreso*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 363-383.
- Nacif, Benito (2003), *Instituciones Políticas y Transición a la democracia en México*, México, División de Estudios Políticos, Documento de Trabajo núm. 158, México, CIDE.
- Patiño, Javier (1985), "Las elecciones de diputados: su significado político, jurídico y estadístico", en González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, pp. 215-230.
- Patiño, Javier (2009), "El Consejo General del IFE como laboratorio electoral", en Ackerman, John (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 449-465.
- Peschard, Jacqueline (coord.) (2008), *El federalismo electoral en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, H. Cámara de Diputados LX Legislatura y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- Rivera, Jaime (2020), "Del federalismo al centralismo electoral: desempeño de los Organismos Públicos Locales después de la reforma constitucional de 2014", en Ugalde, Luis Carlos y Said Hernández (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, pp. 81-108.
- Rivera, Mauro (2016), "Claridades y dudas: las problemáticas competenciales del centralismo electoral en un modelo federalista", *XVI Certamen de Ensayo Político*, México, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.
- San Martín, Pamela y Salvador Hernández (2020), "Sistema nacional electoral vs. Sistema federal electoral", en Ugalde, Luis Carlos y Said Hernández (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, pp. 109-149.
- Sánchez, Arturo y Horacio Vives (2020) "Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE, 1990-2018. Una primera evaluación de la reforma electoral de 2014", en Ugalde, Luis Carlos y Said Hernández (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, pp. 55-80.
- Santiago, Javier (2018), "Los Organismos Públicos Locales ante el nuevo modelo de organización electoral En México", en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, México, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, Vol. 2, Núm. 19, primer semestre (enero-junio), pp. 59-82.
- Schedler, Andreas (2005), "From electoral Authoritarianism to Democratic Consolidation", en Crandall, Russel, et. al., *Mexico's Democracy at Work*, London, Lynne Reinner Publishers, pp. 9-37.
- Segovia, Rafael (1996), *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Valdés, Leonardo (1993), *Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México: 1978-1991*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología, México, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.
- Woldenberg, José (2014), "El Instituto Nacional de Elecciones. Entrevista a José Woldenberg", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Núm. 5, (enero-junio), pp. 371-379.

## Otras fuentes consultadas

### Memorias institucionales del IFE-INE

- Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991, México, IFE.
- Memoria del Proceso Electoral Federal de 1994, México, IFE.
- Memoria del Proceso Electoral Federal de 1996-1997, México, IFE.
- Memoria del Proceso Electoral Federal de 1999-2000, México, IFE.
- Memoria del Proceso Electoral Federal de 1999-2000, México, IFE.
- Colección de Cuadernos de las Elecciones Federales 2006, IFE.
- Memoria del Proceso Electoral Federal de 2008-2009, México, IFE.
- Memoria del Proceso Electoral Federal de 2011-2012, México, IFE.
- Memoria del Proceso Electoral Federal de 2014-2015, México, INE.
- Memoria del Proceso Electoral Federal de 2017-2018, México, INE.

### Normatividad electoral

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, INE.
- Ley General de Partidos Políticos, INE.
- Reglamento de Elecciones, INE.

## **Documentos institucionales**

- Auditoria Superior de la Federación (2012), “Evaluación número 230 Servicios de Carrera en el Estado Federal”, Documento consultado (23 de julio de 2021). [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012\\_0230\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0230_a.pdf).
- Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (DESPEN) (2015), *Censo y Diagnóstico de Organismos Públicos Locales Electorales con base en el Acuerdo INE/CG68/2014*, México, INE.
- Integralia Consultores, “Reporte Electoral. Balance de resultados de elecciones 2021”, junio 2021, Sitio consultado (20 de julio de 2021). <https://integralia.com.mx/web/index.php/2021/06/16/report-electoral-2021-balance-de-resultados/>.
- Senado de la República (2013), “Exposición de Motivos del Dictamen las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral”, 2 de diciembre de 2013.

# FRM

## 05



FEDERALISMO  
RESPONSABLE  
EN MÉXICO

### FEDERALISMO RESPONSABLE EN MÉXICO Serie de Documentos de Política Pública

Coordinador General  
**Jorge A. Schiavon (CIDE)**

Coordinadores Estratégicos  
**Hans Blomeier (KAS)**  
**Laura Philipps (KAS)**  
**Patricio Garza (KAS)**

#### FRM-05: Los límites de la administración electoral centralizada en México

Autores  
**Benito Nacif (CIDE)**  
**Jorge Egren Moreno (Universidad Panamericana)**