

# **Del Sistema Federal de Elecciones al Sistema Nacional de Elecciones: factores que influyeron en el cambio.**

*From the Federal Election System to the National Election System: Factors that influenced the change.*

JOSÉ RENÉ FIESCO MARTÍNEZ<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

El sistema electoral mexicano se ha caracterizado por un ciclo constante de reformas derivadas de las frecuentes crisis político-electorales que se presentan tras cada jornada electoral por la insatisfacción de los competidores con los resultados obtenidos (Santiago, 2014 y 2015; Becerra, 2015; Valdés y González, 2014). Estas reformas han coadyuvado a consolidar el sistema electoral y generar un sistema de partidos plural, en donde cualquier partido tiene la posibilidad de acceder a cargos de elección popular.

En este trabajo se exploran diferentes hipótesis para explicar la transformación del modelo de organización electoral en México derivado de la reciente reforma electoral de 2014 y que viene a culminar con una serie de reformas que se implementaron a partir de 1977 cuyo principal objetivo fue la liberalización y apertura tanto del sistema político, como del electoral y de partidos.

Se exponen diversos factores de carácter interno y externo que tratan de explicar el cambio del modelo de organización electoral, es decir, factores internos a la autoridad electoral (factores institucionales); y factores externos a la autoridad electoral (políticos y electorales), por medio de los cuales es posible identificar algunas de las problemáticas a las cuales respondió la reciente reforma electoral de 2014.

El estudio de los diversos modelos de cómo se organizan las elecciones es de relevancia debido a que por medio de estos es posible observar la dinámica del sistema político en su conjunto. Sin embargo, los márgenes de acción de los organismos electorales

---

<sup>1</sup> Maestro en Estudios Sociales bajo la línea de conocimiento en Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Actualmente cursa estudios de Doctorado en la misma Institución. Correo electrónico: jrenefiesco@gmail.com y renefiesco@xanum.uam.mx

derivan de ordenamientos constitucionales y legales. Ante este escenario, es pertinente preguntarse si las deficiencias observadas en el trabajo de los organismos electorales se deben al marco jurídico que lo regula, a una mala ejecución por parte de las autoridades electorales o a la aplicación de un modelo que no se corresponde con la realidad político-cultural de donde se implementa.

Una de las principales premisas de la reforma fue federalización versus centralización del modelo de organización electoral en México. Es decir, la pugna entre un modelo federalizado y descentralizado y la creación de un modelo que centraliza las funciones administrativas y organizacionales de los procesos electorales. Aunado a esto, la justificación en el terreno político que se dio a la reforma fue la de acabar con la injerencia de los gobernadores en el nombramiento de los Consejeros de los Institutos Electorales Locales, así como aminorar los costos de los procesos electorales debido a la duplicidad de funciones entre lo local y lo nacional.

#### EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO Y PERIODIZACIÓN DEL CICLO DE REFORMAS LIBERALIZADORAS (1977-2014)<sup>2</sup>

Durante los últimos 40 años, el proceso de transición a la democracia en México ha consistido en una serie de modificaciones y reformas a las normas e instituciones electorales que han permitido transitar de un sistema de partido hegemónico, donde la pluralidad política no alcanzaba a reflejarse en los órganos de representación popular, y muchas veces incluso era perseguida, a uno donde, mediante la participación dentro de los cauces institucionales, la pluralidad política existente a lo largo de todo el territorio nacional ha conseguido conquistar espacios de representación popular en los tres niveles de gobierno (Córdova, 2008).

Este proceso de cambio arranca en el año de 1977, con la llamada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). Esta reforma significó una primera apertura del sistema político y electoral que a la postre generaría un efecto de “bola de nieve” mediante el cual los diversos actores que ingresaron a la esfera de la toma de

---

<sup>2</sup> Esta periodización se realizó a partir de los estudios realizados por: Favella y Ortiz, 2015; Cuna, 2015; así como por las recomendaciones que de manera personal me hizo al respecto el Dr. Víctor Alarcón Olguín.

decisiones públicas pugnaron por generar cada vez mayores cambios al interior del sistema político y electoral.

Durante este espacio temporal de 40 años, se llevaron a cabo ocho reformas electorales<sup>3</sup> de gran trascendencia<sup>4</sup> que fueron generando un sistema electoral cada vez más competitivo y sólido así como autoridades administrativas y jurisdiccionales que lograron generar confianza y certidumbre tanto en los procesos como en los resultados electorales obtenidos tras cada elección.

Lo que se pretende con cada reforma electoral es subsanar las deficiencias del anterior proceso electoral e incluir en la propuesta de reforma los principales reclamos llevados a cabo por los diversos actores políticos y sociales para que en la siguiente elección dichas problemáticas no se presenten más o puedan ser sancionadas por las autoridades competentes.

El ciclo de reformas liberalizadoras del sistema electoral mexicano, como ya se mencionó, comenzó en el año de 1977 y cerró su ciclo con la reciente reforma electoral de 2014 (Santiago, 2015) en donde el modelo de organización electoral en México fue modificado. Es posible establecer cuatro etapas de este ciclo de reformas liberalizadoras, a saber las siguientes:

- a) 1ª. Etapa. 1977 – 1995. “Modelo unitario gubernamental”. Sistema electoral plenamente unitario controlado por el Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de Gobernación. Esta etapa comprende la reforma de 1977, en donde la principal característica fue la apertura del sistema. La reforma de 1986 que crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral. La de 1989-1990 en donde se crea el Instituto Federal Electoral. La reforma electoral de 1993 en donde se establece la fiscalización del IFE hacia partidos políticos, una verificación integral del padrón electoral y se implementa por primera vez la credencial para votar con fotografía. Y la reforma de 1994 que “ciudadaniza” el Consejo General del INE.

---

<sup>3</sup> Estas corresponden a los años 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y finalmente la reciente reforma electoral de 2014.

<sup>4</sup> En los años de 2002, 2003 y 2005 también se llevaron a cabo una serie de reformas electorales. Sin embargo, si bien estas significaron algunos cambios en materia electoral, no fueron reformas integrales que generaran cambios sustanciales en el modelo y los procesos de organización electoral.

- b) 2ª. Etapa. 1996. “Modelo semiautónomo”. Consolidación del Instituto Federal Electoral y ciudadanización de su órgano máximo de dirección: el Consejo General. Esta reforma descentraliza las funciones electorales –administrativas y jurisdiccionales–, otorga plena autonomía al IFE y dota a este mismo instituto de nuevas atribuciones en materia de fiscalización hacia partidos políticos y hacia su financiamiento. De igual manera, el Tribunal Electoral dejó de ser un órgano autónomo y pasó a ser adscrito al Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado y se eliminó de manera total la autocalificación de los procesos electorales mediante la conformación de Colegios Electorales, pues a partir de ese momento, la entidad facultada para calificar todas las elecciones será el Tribunal.
- c) 3ª. Etapa. 1996 – 2014. “Modelo ciudadanizado o autónomo”. Plena autonomía de la autoridad electoral. En este periodo, se llevó a cabo la reforma electoral del año 2002 que estableció para los partidos políticos la obligación de promover la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión. La reforma de 2003 que modificó los requisitos para integrar un partido o Agrupación Política Nacional. La reforma de 2005 que reconoce el derecho de votar de los mexicanos residentes en el extranjero para la elección de Presidente de la República. Y la reforma electoral de 2007 que genera una nueva regulación sobre el acceso a los partidos políticos a radio y televisión mediante el uso de tiempos oficiales y la prohibición expresa para contratar espacios publicitarios en medios electrónicos (radio y televisión) por parte de candidatos y partidos políticos.
- d) 4ª. Etapa. 2014 – actualidad. “Modelo híbrido”. Este nuevo modelo puede ser considerado como uno híbrido situado entre lo nacional y lo federal que no termina de ser netamente nacional pues conserva, tanto en su estructura como en su accionar, muchas de las anteriores características del modelo federal. A partir de esta reforma se nacionalizan los procesos electorales.

Todas la reforma político-electorales llevadas a cabo desde 1977 hasta la más reciente en el año 2014, son, fundamentalmente un proceso de negociación y acuerdos políticos que intentan solventar las deficiencias observadas tras cada jornada electoral. Estas reformas pueden generar, dependiendo de la disposición con que trabajen los actores

políticos en turno, una verdadera reforma de Estado o una Reforma Política efectiva, sino, puede que estos intentos reformistas simplemente se concreten en algunas, aunque no menos importantes, modificaciones legislativas. (Favela y Ortiz, 2015)

Como es posible observar, la evolución del sistema electoral mexicano se ha caracterizado por un ánimo reformista constante. Este ánimo reformista se ha manifestado fuertemente durante la última década, ya que previo al proceso electoral 2011-2012 se presentaron ante el Congreso de la Unión un significativo número de propuestas de reforma electoral, específicamente “entre octubre de 2011 y agosto de 2012 se presentaron en la Cámara de Diputados 69 iniciativas con propuestas de modificación al artículo 41 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y a diversos artículos del COFIPE.” (Valdés y Gonzáles, 2014:220-221). Mientras que posterior al proceso electoral de 2012 y hasta antes de la reforma electoral de 2014 derivada del Pacto por México, se presentaron más de 90 iniciativas de reforma en materia electoral ante el Congreso de la Unión (Alanís, 2013).

Cada reforma electoral implementada intenta subsanar las deficiencias observadas en el proceso electoral anterior inmediato. La reforma político electoral de 2014 no es la excepción. Diversos son los factores que generaron dicha reforma y no son menores las modificaciones al modelo de organización electoral que se llevaron a cabo. Dentro de las principales modificaciones, tenemos el cambio de nombre del Instituto Federal Electoral (IFE) por el de Instituto Nacional Electoral (INE); la relación que esta Institución mantendrá con sus pares a nivel estatal, es decir, con los organismos electorales de cada estado de la federación y una serie de nuevas atribuciones otorgadas al INE y a su Consejo General.

Dentro de las principales demandas para la hechura e implementación de esta reforma, se encuentran los problemas que se generaron posteriormente a la elección presidencial de 2012 que radican, en lo fundamental, en la falta de equidad en la competencia y en el uso desmedido de recursos por parte del partido y candidato que resultó victorioso.

Hasta 1996, el modelo de autoridad electoral en México estuvo claramente dominado por el Poder Ejecutivo. El Secretario de Gobernación presidía el órgano electoral y en él confluían partidos políticos y representantes de los órganos legislativos. Tras la reforma electoral hecha en ese año, se buscó la autonomía plena del organismo electoral así como el eliminar la partidización de su órgano de dirección al establecerse la figura de consejeros ciudadanos que serían los encargados de administrar la autoridad electoral.

En este proceso, es de suma importancia el papel que desempeñó el Instituto Federal Electoral como organismo autónomo y ciudadano encargado de la organización y realización de los procesos electorales (Ugalde, 2005; Nacif, 2014). El IFE fue la institución clave de la transición mexicana a la democracia (Becerra, 2015).

Durante el proceso de consolidación de la autoridad electoral en México, se buscó que cada estado de la federación realizara sus procesos electorales de manera autónoma y desarrollara capacidades estatales (técnicas, humanas y materiales) para poder conducir con integridad la organización de los procesos.

El sistema federal mexicano ha sido denominado como un sistema federal centralizado (Valadés, 2014). Esto significa que bajo aspectos jurídicos los estados de la República tienen facultades y atribuciones específicas; sin embargo, podemos observar de manera constante intromisiones por parte del gobierno central en la conducción de políticas y toma de decisiones de los estados.

El modelo electoral federal en México quedó establecido en la Constitución de 1857, pues en ésta se asigna a los ayuntamientos la facultad organizadora de los procesos electorales locales y federales, es decir, se faculta a los municipios para decidir “cómo se recibían y contaban los votos, cómo se registraban los candidatos, quiénes podían votar, etc.” (Elías Calles, 2015:239).

Esta misma facultad permaneció durante el porfiriato. Posterior a la Revolución Mexicana y con la promulgación de la constitución de 1917, se ratifica la facultad para organizar los comicios electorales a los ayuntamientos. Esta característica se mantuvo al menos hasta 1946, lo que representó una serie de problemas pues si bien las elecciones seguían organizándose desde los municipios respetando el espíritu federalista enmarcado en

la Constitución, la forma de conducir la política estaba marcada por claros rasgos centralistas.

El tránsito de una institución federal a una nacional trae consigo la idea de la centralización de funciones. Para el caso mexicano, la centralización puede tener distintas interpretaciones, una de ellas “tiene una connotación a priori negativa porque se relaciona con la época de partido único” (Reynoso, 2009:566-567).

La reforma en materia electoral llevada a cabo en México en 2014 se sitúa en el centro de este debate, es decir el del federalismo, pues bajo algunas interpretaciones, el pacto federal ha implicado un enfrentamiento constante entre los tres órdenes de gobierno (Cano, 2016). Sin embargo, no existe una jerarquía superior de lo federal sobre lo local ya que “la relación que entre ellos existe es de competencia y no de jerarquía” (Cano, 2016:158).

Si bien el antiguo IFE era un organismo federal encargado de la realización de los procesos electorales federales (elección para presidente de la República, diputados federales y senadores) y no ejercía facultades sobre las entidades federativas, en cierto sentido este organismo ya ejercía algunas facultades de carácter nacional, como la asignación de espacios mediante tiempos oficiales para la promoción de las campañas electorales en radio y televisión. Por ello es posible afirmar que en cierto sentido estas facultades que ejercía ya eran de corte nacional (Cano, 2016).

Son tres las facultades que previo a la reforma electoral de 2014 ya centralizaba el IFE: 1. Integración del padrón electoral y lista nominal; 2. Expedición de la credencial para votar; 3. Administración de los tiempos del Estado en radio y televisión (Elías Calles, 2015). Aunado a estas facultades, debemos agregar la distritación a nivel local así como distintos elementos de fiscalización y financiamiento.

Ante el escenario de la administración electoral en México posterior a la reforma de 2014, las entidades federativas cuentan con pocos argumentos para afirmar que la autoridad electoral nacional invade sus ámbitos de competencia, pues fueron estas mismas entidades quienes jurídica y soberanamente aceptaron y aprobaron dicha reforma. Lo que se generó es “un nuevo modelo federal, con cierta mengua en las facultades locales, sin duda, pero que puede llevar a una sana colaboración en el reparto de actividades electorales” (Vado, 2015:168).

Por otro lado, hay quien afirma que la reforma electoral 2014 representa un agravio al federalismo pues se despoja a los legisladores locales de la facultad de tomar decisiones en materia electoral (Elías Calles, 2015). La reforma plantea quitar las atribuciones en materia electoral a los estados, pero los gastos de los mismos seguirán siendo erogados por las entidades federativas, en otras palabras, “se centralizan las atribuciones y facultades, y se federalizan los costos.” (Elías Calles, 2015:255).

Por su parte, Hernández comenta que las tensiones entre el centro y las entidades federativas ha sido una constante en el desarrollo político del país. Sin embargo, es de suma importancia el papel que jugaron los estados pues fue en estos en donde se produjeron los triunfos de la entonces oposición y comenzó a hacerse realidad la democracia electoral (Hernández, 2004), es decir, desde lo local se fue construyendo la pluralidad.

La reforma electoral de 2014 significa que el proceso que se llevó a cabo por más de 30 años por descentralizar la organización y puesta en marcha de los procesos electorales, por medio de un organismo autónomo y ciudadano, vuelve a centralizarse. Sin embargo, este hecho no significa necesariamente un retroceso, puesto que, el antiguo IFE ya ejercía algunas funciones de carácter nacional (Elías Calles, 2015), además de que de manera constante se habían establecido convenios de colaboración entre los anteriores Institutos Electorales Locales y el entonces IFE.

#### LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL DE 2014 EN SU CONTEXTO

La reforma político electoral 2014 se llevó a cabo gracias a la negociación entre las tres principales fuerzas políticas del país, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el acuerdo político denominado Pacto por México. En este acuerdo, se estableció el generar una única autoridad electoral de carácter nacional, así como una única reglamentación, que se encargara de la administración y realización de los procesos electorales en todo el territorio nacional (Pacto por México, 2012). Tras la implementación de la reforma, lo que resultó fue un modelo híbrido en el cual convergen facultades exclusivas y concurrentes entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales (OPLES) de los estados.



Así, la aprobación de la reforma político electoral de 2014 es el resultado de un intercambio legislativo entre PRI, PAN y PRD. Por medio de este trueque, el PRI aceptó sacar adelante la reforma electoral a cambio de que el PAN y el PRD apoyaran otras reformas de gran trascendencia para el gobierno de Enrique Peña Nieto (Becerra, 2015).

La reforma político electoral de 2014 modificó el carácter federal del órgano electoral transformándolo en un instituto de carácter nacional. Con esto, se transita de un “sistema federal de elecciones” a un “sistema nacional de elecciones”. El objetivo principal de este tránsito era generar una única autoridad electoral de carácter nacional encargada de la realización y puesta en marcha de los procesos electorales a lo largo de todo el país. Aunado a esto, la justificación política que se le dio a la reforma consistía en aminorar el poder de los gobernadores en el nombramiento de los consejeros de los órganos electorales locales e incluso evitar la partidización por parte de los Congresos Locales para dichos nombramientos. También se planteó que la reforma disminuiría el costo de las elecciones debido a la duplicidad de estructuras organizativas y administrativas federales y locales.

La reforma electoral de 2014 plantea una serie de nuevas relaciones entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales de los estados; si bien la relación se basa en mecanismos de cooperación para la realización de las elecciones, existe, en la práctica, una relación de subordinación de los segundos ante el primero. Además, con la facultad que se le otorga al Consejo General de INE para nombrar a los consejeros de los OPLES puede existir una especie de intromisión hacia los principios federalistas sobre la capacidad de los Congresos locales para nombrar a estos funcionarios.

El intento por modificar el carácter federal del organismo electoral en México por uno nacional no es nuevo, es decir, la reforma de 2014 no fue el primer intento por llevar a cabo este cambio. Anteriormente ya había habido propuestas para generar una autoridad electoral de carácter nacional. El PRD postuló este cambio en 2001 dentro de su programa de acción; dentro de la reforma electoral de 2007 el tema fue respaldado por los partidos PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia; y en la iniciativa de reforma política del PAN en 2010 también se intentó impulsar este cambio. En ninguno de estos intentos avanzó la propuesta.

La reforma electoral de 2007 puede considerarse como un intento embrionario por centralizar las funciones electores. Astudillo afirma que la reforma electoral de 2007 se

quedó a medio camino en el intento por centralizar la organización de todas las elecciones en el país (Astudillo, 2013). En esta reforma quedó asentado en la constitución la posibilidad de que el antiguo IFE interviniera en la realización de los procesos electorales locales siempre y cuando mediara un acuerdo entre éste y el instituto local.

El argumento utilizado en 2007 para que el IFE interviniera en los procesos electorales locales fue el mismo que se esgrimió en la reforma político electoral de 2014: “las instituciones electorales de las entidades federativas carecen de independencia por haberse sometido a un ejercicio de cooptación por los ejecutivos estatales y que su estructura y burocracia acrecientan de manera desmedida el costo de las elecciones y de la democracia mexicana” (Astudillo, 2013:50).

#### FACTORES QUE INFLUYERON EN EL TRÁNSITO DEL IFE AL INE

Diversos fueron los factores que llevaron a la consecución e implementación de la reforma electoral de 2014 y que trajo consigo la transición de un Sistema Federal de Elecciones a un Sistema Nacional de Elecciones. Estos factores los podemos diferenciar entre factores externos (políticos y electorales) e internos (institucionales) de la autoridad electoral.

Los principales factores que motivaron el esfuerzo reformador de 2014 en materia electoral fueron dos: 1) la falta de independencia de las autoridades electorales locales frente a los grupos de poder de sus estados (gobernadores, cacicazgos locales, poderes fácticos) y 2) el costo elevado de los procesos electorales de la democracia mexicana (Alanís, 2013).

#### FACTORES EXTERNOS (POLÍTICOS Y ELECTORALES)

Existen diversos factores externos que llevaron a la consecución e implementación de la reforma electoral de 2014 y al cambio de modelo de la autoridad electoral de uno federal a uno nacional. Entre estos factores, es posible identificar los siguientes:

- El Pacto por México
- Las propuestas partidarias para efectos de la reforma
- Intentos previos por centralizar los procesos electorales

- Falta de independencia de los Consejeros electorales del IFE y OPLES
- Rebases de topes de campaña
- Disminución de la influencia de gobernadores en el nombramiento de los Consejeros electorales locales
- Mecanismos de “cuotas partidistas” para el nombramiento de Consejeros
- Compra del voto en la elección 2012 (caso MONEX)
- Desvío de recursos estatales hacia campañas electorales
- Influencia de los poderes fácticos en los comicios electorales
- Inequidad en la contienda electoral
- Desconfianza en los resultados electorales (2006 y 2012)
- Elevado costo de los procesos electorales
- Duplicidad de funciones entre el entonces IFE y los Institutos Electorales Estatales
- Homogenización del calendario electoral

El contexto político de la reforma está enmarcado en la negociación entre el PAN y el PRI en la cual la reforma electoral fue utilizada como moneda de cambio para la aprobación de la reforma energética. El PRI apoyó la propuesta de reforma electoral del PAN a cambio de que éste apoyara la aprobación de la reforma energética priísta en el Congreso. La principal finalidad del panismo con esta reforma era “romper con el control de los procesos electorales locales por parte de los gobiernos estatales.” (Ladrón y Romero, 2014:7)

La reforma electoral modificó 26 artículos constitucionales. La justificación para este cambio se basó en la “necesidad de corregir la inequidad y las malas prácticas en la competencia electoral tanto a nivel federal como local de los procesos electorales en los años 2009, 2012 y 2013.” (Gimate-Welsh y Tenorio, 2014:11). El objetivo de la reforma por parte de los actores políticos en el Congreso y los liderazgos políticos fue robustecer la independencia del organismo electoral, fortalecer la confianza ciudadana y hacerlo más eficaz con la intención de fortalecer la soberanía ciudadana en la emisión del sufragio y de transitar a una gobernanza electoral de mayor calidad. (Gimate-Welsh y Tenorio, 2014).

Al señalar la influencia de los gobernadores en el nombramiento de los consejeros electorales estatales, se hace alusión a “que las decisiones más relevantes para la organización de los comicios han dejado de tomarse bajo parámetros técnicos y especializados” (Astudillo, 2013:53) en donde el parámetro imperante es el del beneficio

político al nombrar a Consejeros afines al gobernador o al partido político del mismo; ya que si bien, los problemas típicos<sup>5</sup> de la organización electoral han sido superados, la influencia de los gobernadores en los procesos afectan al mismo de manera sustancial.

La percepción de colusión entre gobiernos y autoridades electorales puede derivar de dos factores: de la sobrecarga de funciones y atribuciones que le han sido asignados a la autoridad electoral y a la pugna entre partidos políticos por el nombramiento de consejeros afines a ellos mismos y no a los mejor capacitados para desempeñar las funciones electorales correspondientes, es decir, al mecanismo de reparto de cuotas partidistas en el nombramiento de consejeros que intenta reproducir la fuerza de cada partido al interior de los Congresos, generando así desconfianza en dos frentes: por parte de la ciudadanía y por parte de los mismos actores políticos (Astudillo, 2013).

El Pacto por México significó el acuerdo político mediante el cual pudo generarse e implementarse la reforma electoral de 2014. Este pacto es de suma importancia pues logró agrupar a las tres principales fuerzas políticas del país en la construcción de acuerdos políticos que derivaron en una serie de reformas llamadas “estructurales”, entre ellas una reforma política con un alto contenido electoral.

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

El Pacto por México fue firmado el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec por el presidente de México Enrique Peña Nieto; Gustavo Madero Muñoz, presidente del PAN; María Cristina Díaz Salazar, presidente del PRI; y Jesús Zambrano Grijalva, presidente del PRD.

Los elementos que debería considerar la propuesta de reforma electoral establecida en el compromiso 90 del Pacto, son los siguientes:

---

<sup>5</sup> Según el mismo Astudillo, los problemas típicos de la organización electoral que han sido superados se refieren a: la selección y capacitación de los funcionarios de casilla, la integración de las casillas, la logística de las elecciones, el material electoral, la transmisión de información durante la jornada y la exposición de los resultados electorales. Estos factores se llevan a cabo con elevados niveles de eficacia.

- Reducción y la transparencia de los gastos de los partidos políticos.
  - Disminución en el monto de los topes de campaña y la incorporación de causales de nulidad por rebase en topes de campaña, así como a la utilización de recursos al margen de las normas establecidas por el órgano electoral; la compra de cobertura informativa en cualquiera de las modalidades periodísticas, considerando sancionar al medio involucrado.
  - Revisión de los tiempos oficiales en radio y televisión para impulsar la cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios.
  - Prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, despensas y materiales de construcción.
  - Fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto.
  - Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.
- (Pacto por México, 2012)

A pesar de contar con el apoyo de las que hasta ese entonces eran las tres principales fuerzas políticas del país, hay quien afirma que la reforma político electoral carece de legitimidad pues fue una reforma llevada a cabo fuera de los cauces institucionales, es decir, fuera del Congreso y con la intervención directa del Ejecutivo Federal: “es una reforma que no tomó en cuenta a la sociedad, a las autoridades electorales, a los académicos ni a los partidos minoritarios. Su negociación se realizó en sedes extraparlamentarias con intervención del Ejecutivo Federal. El papel del Constituyente Permanente quedó totalmente desdibujado. El alcance y profundidad de la reforma no fue acordado por los legisladores. Éstos simplemente acataron las decisiones de las dirigencias de los tres partidos mayoritarios y el Ejecutivo.” (Cárdenas, 2014:30).

Posteriormente a la firma del Pacto por México, tanto el PAN como el PRD presentaron de manera separada sus respectivas iniciativas para efectos de la reforma en materia político-electoral derivada de este acuerdo. En ellas expresan sus puntos de vista sobre el contenido de esta reforma, así como sus puntos prioritarios y los mecanismos necesarios para la democratización del régimen político.

## FACTORES INTERNOS (INSTITUCIONALES)

Dentro de los factores internos o institucionales que influyeron en la implementación de la reforma electoral para el tránsito del IFE al INE tenemos:

- La sobrecarga de funciones hacia el IFE y su Consejo General
- Los mecanismos previos de colaboración entre el IFE y los institutos electorales locales
- Las facultades previas de carácter centralista con las que ya contaba el IFE
- Robustecer la independencia del organismo electoral a nivel federal y local
- La incapacidad de los consejeros para frenar la compra y coacción del voto
- La debilidad de la institución para garantizar una contienda equitativa, certera, objetiva e imparcial
- La pérdida de confianza y/o legitimidad hacia la autoridad electoral por parte de ciudadanos y actores políticos
- La existencia de una diversidad de legislaciones electorales.

Diversas fueron las funciones que se le fueron otorgando al antiguo IFE a lo largo de su vida institucional. Ya que al iniciar sus actividades, la misión fundamental del IFE fue la de infundir confianza en las elecciones (Astudillo, 2014); y al concluir su ciclo de vida se convirtió en “una autoridad electoral notoriamente desplazada de ese inicial eje de equilibrio, ya que más allá de su faceta de autoridad electoral de naturaleza administrativa se terminó posicionando como una instancia cuasi-jurisdiccional derivado del conjunto de atribuciones conferidas para controlar la regularidad de los actos electorales y sancionar la comisión de infracciones constitucionales y legales cometidas por el conjunto de actores que confluyen en los procesos electorales.” (Astudillo, 2014:6).

Otra de las problemáticas que se detectan es la sobrecarga de atribuciones que se le asignan al INE y a su Consejo General, por ejemplo, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos tanto a nivel local como federal, investigar las infracciones por presuntas violaciones a la normativa relativa al acceso a los medios de comunicación y de propaganda, fungir como juez en litigios entre partidos políticos o las facultades para asumir la realización de los procesos electorales locales. Esta sobrecarga de atribuciones, para muchos expertos, significa un entorpecimiento de sus funciones, pues tal como afirma

Woldenberg, “da la impresión que algunos piensan que entre más atribuciones tenga una autoridad más fuerte será. Y no es así. Si esas tareas no son pertinentes tienden a erosionar a la institución.” (Woldenberg, 2016).

## CONCLUSIONES

A la luz de los hechos parece que los principales objetivos de la reforma político electoral de 2014 que generó el tránsito del Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral no han sido logrados. Si bien se generó un organismo electoral de carácter nacional, éste no ha sido capaz de generar los mecanismos necesarios y suficientes para poder organizar todos los procesos electorales en todo el territorio nacional. Lo que se ha hecho es la firma de convenios de colaboración para que los mismos institutos electorales locales, ahora OPLES, realicen los procesos electorales locales como antaño, con lo cual la duplicidad de funciones, que fue otra demanda que la reforma prometió eliminar, no se ha conseguido.

Por otra parte, si bien ahora es el Consejo General del INE el órgano facultado para el nombramiento de los consejeros de los Organismos Públicos Locales, el presupuesto de éstos para sus operaciones sigue dependiendo de las asignaciones que realicen los congresos locales; con lo cual los gobernadores, mediante los miembros con los que su partido cuente en estos Congresos, puede “cerrar la llave” de los recursos como una especie de castigo ante su no intervención en el nombramiento de los consejeros locales.

La reforma electoral de 2014 mantuvo la misma estructura orgánica de la autoridad electoral, es decir, un órgano a nivel nacional y 32 órganos a nivel local; por lo tanto, son muchas las funciones del pasado que se mantienen en el nuevo modelo y que se denominaban como parte del “federalismo electoral”. En este sentido se observa un proceso de sedimentación (Peters, 2003) a través del cual es posible identificar aquellas funciones que se mantiene a lo largo del tiempo en el tránsito de un modelo a otro.

En retrospectiva, lo que surgió de la reforma fue que el INE cuenta con atribuciones en materia electoral a nivel federal y local y se convierte en el jerarca superior de los Organismos Públicos Locales, otrora Institutos Electorales Locales.

Aunado a esto, el mecanismo establecido para el nombramiento de los Consejeros, tanto del Consejo General del INE como de los OPLES, está marcado por un sesgo

partidista, con lo cual, de origen, el actuar y las decisiones que tomen los consejeros serán duramente cuestionadas. El problema del método de cuotas partidistas es que establece una constante tensión entre los principios rectores del organismo electoral, referentes a la independencia e imparcialidad, y el sesgo partidista con el que el nombramiento de los consejeros queda marcado.

Este método traslada al interior del organismo electoral las contradicciones existentes entre los propios partidos (Becerra, 2015). La historia del órgano electoral de México da cuenta de que existieron consejeros que actuaron con plena independencia e imparcialidad más allá de su nombramiento partidista. Sin embargo, también han existido consejeros que actuaron como una especie de correa de transmisión de los intereses partidistas al interior del Consejo.



## BIBLIOGRAFÍA

Alanís Figueroa, María del Carmen (2013). “Reflexiones sobre la reforma electoral 2013: La creación de autoridades nacionales a debate” en Astudillo Reyes, César (coord.) *Instituciones electorales nacionales a debate*, Tiran Lo Blanch/IEEZ/TEECH/IDEA Internacional, México, pp. 11-23

Astudillo Reyes, César (2013). “El Instituto Nacional de Elecciones en el contexto del modelo de organización electoral” en Astudillo Reyes, César (coord.), *Instituciones electorales nacionales a debate*, Tiran Lo Blanch/IEEZ/TEECH/IDEA Internacional, México, pp. 41-66

Astudillo Reyes, César (2014). “Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional” en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, julio-diciembre, UNAM-IIIJ, México, pp.3-37, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10067/12095> (20/04/2017).

Becerra Chávez, Pablo Xavier (2015). “El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales”, en Escamilla Cadena, Alberto y González Madrid, Miguel (coords.) *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, UAM-I, México, pp. 203-231

Cano Melgoza, Rosa María (2016). “La anulación de la elección de gobernador en el estado de Colima y su impacto en el Federalismo Electoral”, en Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl (coords.) *La (in)Justicia electoral a examen*, UNAM-IIIJ-CIDE, México, pp. 155-179

Cárdenas García, Jaime (2014). “Características generales de la reforma constitucional electoral y la crisis del sistema electoral”, en Huerta Ladrón de Guevara, Manuel *et al.* (coords.) *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2014*, MA Porrúa-LXII Legislatura Cámara de Diputados, México, pp. 25-33

Córdova Vianello, Lorenzo (2008). “La reforma electoral y el cambio político en México” en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.) *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, UNAM-IDEA Internacional, México, pp.653-703

Cuna Pérez, Enrique (2015). “El nuevo modelo de comunicación política” en Escamilla Cadena, Alberto y González Madrid, Miguel (coords.) *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, UAM-I, México, pp. 71-89

Elías Calles Cantú, Yolanda (2015). “Federalismo Electoral: su reconfiguración a partir de la reforma de 2014” en Garrido del Toral, Andrés (coord.) *190 años del federalismo en México, 1824-2014*, Instituto de Estudios Constitucionales-Gobierno de Querétaro, México, pp. 237- 259

Favela Gavia, Alejandro y Ortiz Vega, Roberto de Jesús (2015). “Las reformas políticas mexicanas, 1977-2014” en Escamilla Cadena, Alberto y González Madrid, Miguel (coords.) *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, UAM-I, México, pp. 21-70

Gimate-Welsh Hernández, Adrián S. y Romero Tenorio, Juan (2014). “Prólogo”, en Huerta Ladrón de Guevara, Manuel Rafael, *et al.* (coords.) *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2014*, MA Porrúa-LXII Legislatura Cámara de Diputados, México, pp. 11-13

Hernández Rodríguez, Rogelio (2004). “La renovación de las instituciones locales en México”, en Bieber, León E. (coord.) *Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*, El Colegio de México-DAAD-UNAM-FFL, México, pp. 205-223

Ladrón Huerta de Guevara, Manuel Rafael y Romero Tenorio, Juan (2014). “Prefacio. Juego anunciado en la legislación electoral”, en Huerta Ladrón de Guevara, Manuel Rafael, *et al.* (coords.) *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2014*, MA Porrúa-LXII Legislatura Cámara de Diputados, México, pp. 5-10

Pacto por México (2012). Disponible en <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf> (8/04/2014).

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

Reynoso Núñez, José (2009). “La reforma al federalismo cooperativo alemán. ¿Puede el federalismo mexicano aprender de la experiencia alemana? en Reynoso Núñez, José y Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (coords.) *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, UNAM-III, México, pp. 545-574

Santiago Castillo, Javier (2014). “Del federalismo al nacionalismo electoral” en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, julio-diciembre, México, UNAM-III, pp. 103-120, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10070/12098> (12/11/2016).

Santiago Castillo, Javier (2015). “Consecuencias de la reforma político electoral, 2013-2014” en Escamilla Cadena, Alberto y González Madrid, Miguel (coords.) *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, UAM-I, México, pp. 279- 292

Ugalde Ramírez, Luis Carlos (2004). “El IFE y la democracia en México” en *Justicia Electoral*, núm. 19, México, UNAM-III, pp. 53-65, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/justicia-electoral/article/view/11988/10795> (2/02/2016).

Urrutia, Alonso (2014) “IFE, base fundamental ante los nuevos desafíos electorales: Benito Nacif” en *La Jornada*, 20 de marzo de 2014, México, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/03/20/benito-nacif-destaca-importancia-del-ife-para-consolidar-democracia-en-mexico-4743.html> (6/08/2015).

Vado Grajales, Luis Octavio (2015). “Federalismo y Jurisdicción Electoral Local” en Garrido del Toral, Andrés (coord.) *190 años del federalismo en México, 1824-2014*, Instituto de Estudios Constitucionales-Gobierno de Querétaro, México, pp. 187-208

Valadés Ríos, Diego (2014) “Federalismo Centralizado” en *Hechos y derechos*, núm. 21, UNAM-IIIJ, México, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7078/9014> (10/11/2016).

Valdés Zurita, Leonardo y González Suárez, Patricia (2014). “Elementos para el análisis de la reforma electoral 2014” en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, julio-diciembre, México, UNAM-IIIJ, pp. 211-235, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10076/12104> (12/11/2016).

Woldenberg Karakowsky, Isaac José (2016). “¿IFE VS INE? en *Reforma*, 5 de mayo de 2016, México disponible en <http://www.ietd.org.mx/ife-vs-ine/> (12/11/2016).