

LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ANTE EL NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

The Local Public Organisms in the new model of electoral organization in México

Javier SANTIAGO CASTILLO¹

Fecha de recepción: 25 de julio de 2017.

Fecha de aceptación: 29 de noviembre de 2017.

RESUMEN: En el presente artículo se plantean algunos aspectos de la problemática que enfrenta el modelo electoral nacional, producto de la excesiva carga de atribuciones asignadas al Instituto Nacional Electoral (INE). Esta sobrecarga no sólo implica trabas en cuanto al marco jurídico sino también en lo que concierne a la relación institucional INE–Oples (Organismos Públicos Locales). Con base en la revisión de este proceso reformador, se plantea la posibilidad de distinguir los puntos de inflexión y quiebre entre el INE, como institución rectora durante el proceso, y los Oples, como coadyuvantes. Después de todo, la tarea de organizar una elección federal y hacerse cargo de las elecciones concurrentes para este 2018, no es menor. Por ello, se ahonda en la discusión sobre cómo debiera ser en el futuro la relación entre el Instituto Nacional y los institutos locales. La consolidación de un modelo electoral nacional depende de las partes, y para lograrla, es necesario realizar un análisis retrospectivo sobre el papel del INE.

Palabras claves: transición institucional, atribuciones del INE, invasión de competencias, balance, relación, INE, Oples.

1 Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y candidato a Doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Profesor investigador Titular “C” de la Universidad Autónoma Metropolitana–Iztapalapa. Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral (2014–2017). Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal (1999–2006). Correo electrónico: jscnavegando@gmail.com.

ABSTRACT: In the present article, part of what corresponds to the problems that the national electoral model faces, as a result of an excessive load of attributions of which the National Electoral Institute (INE) has been endowed. In so far as this overload does not only imply constraints on the unclear and deficient legal framework; but also, as regards the institutional relationship INE–Oples (Local Public Organisms). So, based on the glimpse of this reform process, it is possible to distinguish the turning points between the INE as the lead institution during the process and the Oples as adjuncts. After all, the task of organizing a federal election and taking over the concurrent elections for this 2018 is no less. Therefore, it delves into the discussion about how the relationship between the National Institute and the local institutes should be in the future. Since, under my consideration, the consolidation of a national electoral model depends to a great extent on the will of the parties. And to achieve this, it is necessary to carry out a retrospective analysis on the role of INE in the consolidation of democracy.

Keywords: Institutional transition, the attributions of the INE, the invasion of competences, balance, relation, INE, Oples.

INTRODUCCIÓN

La última reforma electoral generó un nuevo modelo que presenta innovaciones relevantes que han transformado al sistema electoral e impactado en los equilibrios políticos del país. Uno de los aspectos que no debe perderse de vista es la importancia que dicha reforma tiene sobre la transformación del federalismo electoral. Ya que, en el fondo, implica una manera distinta de entender los componentes del sistema electoral mexicano y de sus interacciones.

El federalismo mexicano irrumpió en la historia de México de la mano del nacimiento de la República en 1824 y como producto del movimiento independentista, con claras influencias del liberalismo, que venía desde la Constitución de Cádiz, y también con la esencia de los principios rectores de la Carta Norteamericana de 1787 (Ruiz, 1993: 19).

La Constitución de 1824 trajo consigo el principio organizativo de las elecciones de la Constitución de Cádiz: un sistema descentralizado, el cual se insertó sin mayores dificultades en el sistema federal. De esa manera se estableció que, los procesos electorales —independientemente de si fueran locales o federales— se

regirían por las leyes electorales de cada uno de los estados. Además, se encomendaba a los ayuntamientos la realización de los comicios. Sin embargo, los constantes problemas nacionales, la inestabilidad de los gobiernos, así como las constantes luchas entre liberales y conservadores impidieron la consolidación del proyecto federalista, basado en la división de los poderes públicos y el fortalecimiento del Estado de Derecho.²

Es necesario agregar que el modelo descentralizado, además de encajar ideológicamente sin dificultades en el modelo de República Federal y con un sistema electoral indirecto, respondía a una realidad material que planteaba obstáculos insalvables a otro tipo de modelo tendente a la centralización en la organización de las elecciones: la extensión del territorio, las precarias o inexistentes vías de comunicación y el monto de la inversión necesaria. Todos estos factores hacían inviable que el gobierno federal organizara sus elecciones.

La idea del pacto federal como herramienta para combatir el atraso político, económico y social a la nación en ciernes, hizo que de inmediato surgieran grupos conservadores que, dado su poder e influencia, establecieron tendencias centralistas, herencia de la etapa colonial. En 1836 se promulgó un texto conocido como las Siete Leyes Constitucionales,³ en donde se establecía la conformación de un Estado centralista, que albergaba una noción censitaria de la ciudadanía, lo cual resultaba un retroceso en términos de derechos ciudadanos.

Los primeros años de vida independiente transitaron por un prolongado conflicto entre ambas visiones. Sin olvidar que durante un dilatado periodo la nación vivió un centralismo autoritario bajo la égida de Porfirio Díaz. A principios del siglo xx el país entró en una crisis política y social profunda que silenciosamente fue minando los cimientos del *Antiguo Régimen*, lo que dio paso a uno de los más importantes movimientos sociales del siglo: la revolución mexicana.

La Constitución de 1917 fue el fruto jurídico de la Revolución e inauguró el liberalismo social, el cual buscaba el equilibrio entre los derechos individuales con los sociales. No obstante, esta nueva constitución instituía el espíritu de

2 El pacto federal de 1824 se enfrentó a diversos problemas, uno de ellos es que no contaba con un grupo dirigente con capacidad de gobernar y, los intentos de imposición federal sobre los poderes locales, impidieron el cumplimiento de varios compromisos de autonomía local. *Caldo de cultivo* perfecto para que las facciones conservadoras pugnarán por una organización centralista.

3 Las Siete Leyes Constitucionales promulgadas en 1836 conservaron la división de los poderes federales, pero transformaron los estados federados en departamentos subordinados al poder central. La libertad y la soberanía que la Constitución de 1824 concedió a los estados fue su supresión, por lo que desaparecieron las legislaturas estatales, sustituidas por juntas departamentales, cuya función era servir como consejeras de los gobernadores, ahora nombrados por el ejecutivo nacional.

un federalismo dual, ya que establecía «dos órdenes orgánicos, normativos y de competencias de idéntica jerarquía y sometidos ambos a la propia Constitución: el federal y el estatal» (Ruiz, 1993: 250). El Estado mexicano posrevolucionario se conformó con una lógica de control de estructuras del poder, cuyo mando se ejercía desde un mismo eje, que no era otro que el poder ejecutivo federal.

A partir de lo anterior se puede esbozar una periodización del modelo organizativo del sistema electoral del país: 1. Sistema electoral federalista descentralizado, 1824–1917; 2. Sistema electoral federalista descentralizado autoritario 1917–1946; 3. Sistema electoral federalista centralizado autoritario, 1946–1996; 4. Sistema electoral federalista centralizado autónomo, 1996–2014; 5. Sistema electoral federal centralizado, 2014–?⁴

Desde el punto de vista metodológico esta periodización, como cualquiera, no es precisa, porque siempre existen periodos de transición entre una y otra etapa. Por ejemplo, el sistema electoral centralizado autónomo surge en 1990, todavía bajo un régimen autoritario con la existencia de un sistema de partido hegemónico, pero va evolucionando hasta alcanzar la plenitud de autonomía en 1996. Lo que define que una etapa se encuentre dentro de un periodo es la presencia sustantiva de los rasgos o variables dominantes.

En materia electoral, la constitución de 1917 mantuvo intacto el esquema organizativo de las elecciones heredado del siglo XIX. No obstante, con el robustecimiento del poder ejecutivo federal y la instauración de un sistema de partido hegemónico como vía para la legitimidad del poder, esta atribución fue modificada. Es así que en 1946 se promulgó la ley electoral federal, la cual estableció la integración de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.⁵ La organización de las elecciones federales, que en el pasado correspondía organizar a los ayuntamientos, pasó a ser una función del Poder Ejecutivo Federal, pues dicha comisión era presidida por el propio secretario de Gobernación. Las reformas que le siguieron en los años de 1951 y 1973,⁶ no representaron grandes cambios dentro del sistema electoral.

4 En un trabajo previo elaboré por primera vez una periodización, pero sólo tenía tres etapas. Reflexiones posteriores han llevado a precisar temporalmente las variables que pueden definir una etapa cualitativamente. Véase: *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 6. Julio–diciembre, 2014.

5 El 7 de enero de 1946, el Presidente Manuel Ávila Camacho promulgó la Ley Federal Electoral y creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, conformada por el secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos con mayor relevancia. De igual forma, la Ley ordena la creación de comisiones electorales locales y el Consejo del Padrón Electoral.

6 En 1951, el Congreso de la Unión aprobó la reforma a la Ley Federal Electoral, en donde le otorgaba a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral la atribución de arbitrar el registro de nuevos partidos y emitir constancias de mayoría; en 1973 desapareció la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y en su lugar se creó la Comisión Federal Electoral.

La reforma constitucional de 1977 estableció que los partidos políticos eran entidades de interés público. Por otra parte, las reglas contenidas en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) permitieron el paso al ingreso a la arena electoral y al reconocimiento institucional de distintas fuerzas políticas, hasta ese entonces no reconocidas por el propio sistema. La nueva reforma modificó la integración de la Comisión Federal Electoral y abrió la participación a los partidos políticos registrados bajo la premisa de la igualdad (García, 2011: 80). Este acontecimiento marcó el inicio de la liberalización del sistema político en México y abrió una tendencia a la homologación de las legislaciones estatales.

En resumen, las reformas electorales acontecidas hasta los años noventa obedieron a un desgaste del sistema político, en donde confluyeron una serie de factores de carácter social; diversos sectores populares se sumaron al reclamo que exigía una mayor apertura democrática.

La reforma de 2014 tiene como característica particular que conlleva pensarla como una negociación entre las distintas fuerzas partidistas, pues los principales argumentos que la impulsaron, carecieron de objetividad y visión a largo plazo.

El nuevo modelo electoral transformó el equilibrio político del país, donde el margen de acción del Instituto Nacional Electoral y el de los Organismos Públicos Locales no es claro. Sin dejar de mencionar que la reforma atacó asuntos que requerían un alto grado de compromiso y celeridad, como la modernización institucional⁷ y la profesionalización del Servicio Electoral. Ante la proximidad de la elección de 2018, es preciso avizorar los posibles puntos de inflexión y quiebre entre el INE como institución rectora y los OPLES como coadyuvantes.

El objetivo de este trabajo es señalar parte de la problemática que enfrenta el modelo electoral, como producto de una excesiva carga de atribuciones de las que fue dotado el Instituto Nacional Electoral. Dicha sobrecarga no sólo encuentra trabas en cuanto al marco jurídico poco claro y deficiente; sino también en lo que concierne a la relación institucional INE–OPLES. La tarea de organizar una elección federal y hacerse cargo de las elecciones concurrentes para este 2018, no es menor. Por ello, es necesario abonar a la discusión sobre cómo debiera ser en el futuro la relación entre el Instituto Nacional y los institutos locales, en tanto que la consolidación de un modelo electoral nacional depende en gran medida de la voluntad de las partes y, para lograrlo, es necesario realizar un análisis retrospectivo sobre el papel del INE en la consolidación democrática.

7 2015. "INE crea Comisión Temporal de Modernización Institucional". *Excélsior*, 25 de agosto, México.

LA TRANSICIÓN DEL IFE AL INE

La reforma político electoral de 2014⁸ generó un debate en torno a federalizar o centralizar las funciones del modelo electoral mexicano. La disputa entre ampliar las facultades del Instituto Federal Electoral o crear un nuevo paradigma centralizado para la administración de las elecciones, terminó con el nacimiento de un modelo híbrido con atribuciones concurrentes entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales Electorales (Oples), donde la soberanía estatal y el carácter autónomo de los poderes públicos locales se vieron severamente mermados (Santiago, 2014: 104). Sin embargo, mantuvo la esencia del modelo federalista. La reforma, a pesar de crear una nueva autoridad nacional con atribuciones específicas, mantiene a los Oples como autoridades electorales en el ámbito local.

La reforma electoral en 2014 fue negociada, por lo tanto sus justificaciones y causas parecen poco sostenibles. Los argumentos que se esgrimieron obedecían a razones de carácter económico y técnico. Muy poco se discutió sobre el trasfondo político y sus implicaciones jurídicas. Cabe recordar que la propuesta de crear un Instituto Nacional de Elecciones, ya había sido abordada en ocasiones anteriores, por varias fuerzas políticas. La primera fue en 2001 cuando el Partido de la Revolución Democrática (PRD) lo incluyó en su Programa de Acción. La segunda ocurrió durante la reforma político electoral 2007–2008, donde el tema fue abanderado por el PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia. Finalmente, en su iniciativa de reforma política 2010, el PAN se manifestó por su inclusión.⁹

La reforma en alusión pretendió, bajo la visión del Legislativo, disminuir el costo de las elecciones, lo cual en la realidad no sucedió y es probable que no suceda pues con el aumento de funciones para el INE los costos se han elevado considerablemente. Por otro lado, la reforma buscó limitar la injerencia de los gobiernos locales, y aunque se lograron avances, aún queda por hacer en

8 Esta reforma electoral se inserta en el marco de las negociaciones del llamado *Pacto por México*, en donde las principales fuerzas políticas acordaron el impulso de las reformas estructurales. A raíz de distintas negociaciones se concedió la reforma electoral con carácter centralizador. Esta reforma, a diferencia de las anteriores, no obedece a un reclamo ciudadano impulsado desde los sectores más populares como sí había ocurrido con las anteriores. Por el contrario, esta reforma se dio como resultado del cabileo entre las distintas fuerzas políticas.

9 El *Pacto por México* la propuso como parte de la agenda a discusión: «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». Véase “Acuerdos para la gobernabilidad democrática”. En *Acuerdos, Pacto por México*: 18.

cuanto a la fijación y administración de los presupuestos locales. Al tener en cuenta que, la aplicación del nuevo modelo electoral ha traído consigo una dinámica que no ha sido bien recibida por todos los institutos locales.

Para entender los cambios que implica la aprobación de esta reforma es necesario puntualizar lo siguiente: a lo largo de la historia del país han existido, desde la perspectiva organizacional, cinco modelos electorales; no obstante, no es hasta los años de 1990 a 1996 que se establecen los rasgos esenciales de un sistema electoral autónomo,¹⁰ donde el común denominador es la clara definición de competencias en la organización de las elecciones federales y locales, y la autonomía e independencia en torno a las decisiones de los organismos electorales. Situación que con la última reforma se ha perdido. Formalmente, los institutos electorales de las entidades federativas mantienen autonomía constitucional, sin embargo, existe una disminución significativa de atribuciones, que de manera natural repercute en un acotamiento de la autonomía. A lo anterior han contribuido sustantivamente dos factores: lo vacíos legales en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y los excesos normativos del INE a través del mecanismo de la atracción.

Es claro que la transición al modelo federalista autónomo no fue sencilla, por el contrario, se requirió de una coyuntura política que amenazara la estabilidad del país y que fuera capaz de cimbrar las estructuras del poder. De esta manera, tras la crisis político-electoral de 1988, la cual estuvo a punto de convertirse en un conflicto de consecuencias sistémicas graves, nació el Instituto Federal Electoral (IFE);¹¹ institución formalmente autónoma, pero con controles gubernamentales que acotaban su independencia tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo. Este arreglo institucional fue insuficiente, de modo que para 1994 la creciente demanda de imparcialidad condujo a su transformación, con la presencia de los consejeros ciudadanos, pero aún con un fuerte control gubernamental, pues era presidido por el secretario de Gobernación. Esta circunstancia hizo que no se cumplieran las expectativas esperadas por parte de las distintas fuerzas políticas (Santiago, 2015: 279).

10 El COFIPE conservó el sistema de la autocalificación, pero por otro lado otorgó mayores facultades al Tribunal Federal Electoral para acotar las de los colegios electorales; las mayores novedades del COFIPE se dieron en la esfera de la organización electoral, que se definió como función estatal y ya no meramente gubernamental (García, 2011: 82).

11 Si bien es cierto que el IFE se vio envuelto en una serie de controversias producto del conflicto postelectoral. En términos generales cumplió con sus funciones, pues permitió que la competencia entre los partidos fuera más equilibrada y equitativa.

Años más tarde, la reforma electoral de 1996 le dio al IFE plena autonomía al convertir a los consejeros ciudadanos en consejeros electorales.¹² Además, el titular del Poder Ejecutivo perdió su atribución de proponer a los candidatos a consejeros electorales. A partir de ese momento, y hasta el presente, la atribución de elegir a los consejeros del IFE, ahora INE, recae en la Cámara de Diputados.

Dicha reforma generó cambios efectivos, mismos que permitieron y dieron apertura a un modelo autonomista con ciertas características, como por ejemplo: *a)* la constitución de una autoridad electoral de carácter permanente, dotada de autonomía respecto de los poderes públicos, cuyo órgano superior de dirección se encuentra integrado por ciudadanos apartidistas; *b)* la desaparición del procedimiento de “autocalificación de la elección”, para depositarlo en un órgano jurisdiccional plenamente autónomo e independiente; *c)* la creación de un cuerpo profesional de funcionarios encargados de la organización de los procesos de elección de gobernantes y representantes populares y de las cuestiones jurisdiccionales que corresponden a la materia electoral y, finalmente; *d)* el perfeccionamiento del federalismo electoral mediante el mandato constitucional de erigir en cada entidad federativa, órganos análogos al Instituto Federal (Santiago, 2015: 280).

La reforma de 1996 tuvo como finalidad replicar el modelo de la autoridad electoral federal en cada uno de los estados y, con ello, abrir camino hacia la consolidación de un modelo electoral que definía claramente atribuciones electorales para los ámbitos federal y local (García, 2011: 82). Pese a que el modelo tuvo sus detractores y hubo quienes, aun con sus deficiencias, pugnaron por su instrumentación, ya que además de delegar la responsabilidad de organizar las elecciones a los propios estados, dotó de independencia y una clara autonomía a los órganos encargados de ello.

La creación de los institutos electorales autónomos surgió de una necesidad sistémica, entendiendo esto como una necesidad de búsqueda de la viabilidad del sistema político. Esto es importante para la consolidación del modelo de sistema electoral, en el terreno local puede apreciarse con claridad que México posee una democracia desigual y combinada. El contexto político, producto de la gran coyuntura política de 1988 y del fantasma del fraude que rondaba por todo el país, obligó a los institutos autónomos a abrirse paso en un sistema centralizado. Estos institutos sirvieron no sólo como administradores del

12 En 1996 los Consejeros Ciudadanos fueron reemplazados por los Consejeros Electorales, dotándolos de una mayor responsabilidad política convirtiéndolos en servidores públicos.

conflicto político–electoral local, los cuales, además de su profesionalización y autonomía lograron cobijar y sostener la alternancia política en varias entidades del país. Impulsaron en lo local, y respaldados por las constituciones y leyes electorales estatales, un andamiaje jurídico capaz de sostener el desarrollo de toda una elección. Prueba de ello es que se resistieron a entrar en la lógica centralista del sistema.

El nuevo esquema surgido en 2014 parece permitir observar el fin de la etapa de un modelo electoral ampliamente federalista. En donde el INE surge como producto de una coyuntura política complicada. En la cual se mezclaron la injerencia indebida de los gobernadores en asuntos electorales, la desconfianza en las autoridades electorales locales y la negociación de las reformas estructurales. Empero, la esencia del federalismo electoral permanece, lo cual es importante si se piensa en la consolidación de un modelo nacional.

Es necesario reflexionar sobre el papel del INE en el desarrollo de los comicios locales y su intervención en la vida de los Organismos Públicos Electorales. Actualmente existe una disyuntiva entre aquellos que creen que el INE está facultado para regular cada aspecto de la vida interna de los institutos locales, y aquellos que propugnan por la idea de que la ley les reservó cierto grado de autonomía.

SOBRE LAS ATRIBUCIONES DEL INE

La reforma otorgó al Consejo General del INE las facultades de: 1) asunción directa de la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales; 2) atracción a su conocimiento de cualquier asunto de competencia de los órganos electorales locales, por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación; y 3) delegación, en los órganos electorales locales, de las atribuciones relacionadas con la organización electoral, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.¹³

Por asunción de la atribución se entiende que el Instituto es el responsable directo de la realización de las actividades propias de la organización de las elecciones que corresponden a los OPLEs, ya sea total o parcial. La asunción total de la competencia de una elección solamente es procedente cuando se acredite fehacientemente, bajo los siguientes supuestos: «a) existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en gra-

13 LEGIPE, Título Quinto, De las atribuciones especiales del Instituto Nacional Electoral, Art.: 120-125.

ve riesgo en la entidad federativa que, a decir del peticionario, afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impiden que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el Ople competente; y b) que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Ople, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad» (Santiago, 2015: 289).

«Los procedimientos de asunción se iniciarán a petición fundada y motivada ante el Instituto, hasta antes del inicio del proceso electoral, de al menos cuatro de sus consejeros, o de la mayoría del Consejo del Ople. Por su parte, la solicitud de asunción parcial de alguna actividad propia de la función electoral que le corresponde al Ople, podrá llevarse a cabo con la aprobación de la mayoría de votos de su Consejo General y se resolverá por mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General del INE» (Santiago, 2015: 289).

«Por atracción se entiende la atribución del Instituto de atraer a su conocimiento cualquier asunto de competencia de los Oples, cuando su trascendencia, es decir, la naturaleza intrínseca del asunto permita que éste revista un interés superlativo, reflejado en la posible afectación o alteración del desarrollo del proceso electoral o de los principios de la función electoral local, así lo determine. En el caso de la facultad de atracción, la petición sólo podrá formularse por al menos cuatro de los Consejeros Electorales del Instituto o la mayoría del Consejo General del Ople. El Consejo General ejercerá la facultad de atracción siempre que exista la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos» (Santiago, 2015: 289).

«La delegación de funciones del Instituto en los Oples tendrá carácter excepcional. Para el ejercicio de esta facultad, el Consejo General deberá valorar la evaluación positiva de las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales del Ople, para cumplir con eficiencia de la función. La delegación se realizará antes del inicio del proceso electoral local correspondiente, requerirá del voto de al menos ocho Consejeros Electorales y se realizará de forma específica en cada caso para un Ople determinado. Finalizado el proceso electoral, cesarán los efectos de la delegación» (Santiago, 2015: 289).

Si bien, las facultades exclusivas de los Institutos Electorales Locales son limitadas, la facultad de delegación que es otorgada al Consejo General del INE, podría servir como válvula de escape con el fin de una mejor administración

del conflicto político local. Y es que, es de reconocer que dicha atribución puede ser interpretada a la luz de su carácter potestativo y no tajante. El INE en todo momento puede delegar ciertas atribuciones conferidas por la propia ley. Al tomar como referencia la anterior premisa sería necesario preguntar: ¿hasta dónde el INE puede intervenir en los comicios locales? O dicho de otra forma ¿qué facultades expresas le han sido conferidas por la ley?

En materia de capacitación y organización electoral se otorgó al INE amplias atribuciones. El INE reasumió las atribuciones establecidas en el artículo 32 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE),¹⁴ que en un inicio estaban delegadas a los OPLES, y lo cual tiene que ver con la ubicación de casillas, la capacitación de funcionarios de mesas directivas de casilla y designación de esos funcionarios, tanto en procesos federales como locales.

En materia de geografía electoral, la delimitación de los espacios geoelectorales de los distritos locales, es un tema de gran dificultad técnica ya que es indispensable tomar en cuenta las características regionales culturales y étnicas de las distintas entidades del país (Santiago, 2015: 288).

De igual manera, la reforma crea un Servicio Profesional Electoral Nacional,¹⁵ que regulará las reglas de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos, de los órganos ejecutivos y técnicos, tanto del INE como de los organismos concurrentes locales. En materia de fiscalización a los partidos políticos, se prevé que la atribución se limita al ámbito temporal y geoelectoral de los procesos, locales y federales. Por su parte, los organismos locales conservan la facultad de otorgar prerrogativas, y que éstas no se encuentran constreñidas al financiamiento de campaña (Santiago, 2015: 288).¹⁶

14 LEGIPE. Art. 32. Párr. 1: «El Instituto tendrá las siguientes atribuciones: a) Para los procesos electorales federales y locales: i. La capacitación electoral; [...] iv. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; [...]».

15 Existen exigencias claramente identificables que la Comisión del Servicio Profesional Electoral Nacional y el Consejo General del INE tendrán que acatar. Entre estas exigencias están que la creación de un servicio electoral nacional, lo cual no implica, en modo alguno, una modificación de las relaciones laborales que los servidores públicos electorales han entablado, hasta la fecha, con el Instituto Federal Electoral (hoy Instituto Nacional Electoral) o con los institutos locales.

16 «...el ente que provee recursos tiene de modo implícito o explícito, el derecho y deber de verificar su aplicación, los organismos locales podrían, vía delegación, seguir fiscalizando los financiamientos que otorguen para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos y para lo que comúnmente se conoce como actividades específicas» (Santiago, 2015).

Por último «la reforma prevé que el Consejero Presidente y los Consejeros Electoral de los Oplees sean designados por el Consejo General del INE, por un periodo máximo de siete años, de forma escalonada. El Consejo General está facultado para emitir la convocatoria pública para cada entidad federativa que corresponda, en la que deberán considerar expresamente los cargos y periodos a designar, además de los órganos ante quienes se deberán inscribir los interesados, requisitos, documentación y el procedimiento a seguir» (Santiago, 2015: 286).

LA INVASIÓN DE COMPETENCIAS

La tarea de organizar elecciones¹⁷ 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. Se puede llegar a asumir la rectoría del INE del sistema electoral nacional, pero esa rectoría tiene que darse dentro del marco constitucional y legal. Este andamiaje jurídico establece ámbitos de competencia federal, local y nacional.

Sin embargo, surge una pregunta: ¿cuál es el ámbito de competencia del INE en el terreno local? Para responder a la pregunta anterior, es necesario partir de un concepto importante y que tiene que ver con la naturaleza jurídica de los Oplees. Estos organismos se definen como órganos públicos que cumplen una función estatal determinada, emanan de la constitución y tienen independencia jurídica respecto de los poderes clásicos del Estado (Ugalde, 2015: 255): poseen autonomía orgánica y funcional respecto de los demás poderes. La importancia de ello radica en que jurídicamente no están sujetos a la subordinación de ningún ente estatal o gubernamental. En consecuencia, en su relación con el INE no existe disposición legal que los subordine, sino que obliga a la coordinación.

En virtud de lo antes mencionado, los Oplees cuentan con su propia normatividad y jurídicamente están facultados para regular lo referente a su funcionamiento interno. Además, aquello que por ley no le fue conferido como atribución al INE, está fuera de su competencia. Un ejemplo fue la modificación al Reglamento de Designación y Remoción de Consejeros de los Organismos

¹⁷ La organización electoral en México se puede entender como la arquitectura institucional que presentan las instituciones y cuya función principal es la garantía del ejercicio de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, al dar prioridad al derecho de votar y ser votado (Astudillo y Carpizo, 2013: 757).

Públicos Locales Electorales.¹⁸ Dicha modificación consideró la creación de una lista de reserva, la cual estaría integrada por los semifinalistas del proceso de designación de consejeros electorales; en donde también se establecía la incorporación de un catálogo de sanciones intermedias, para aquellos consejeros, cuyas faltas no fueran catalogadas como graves para ameritar la remoción.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió que dichas modificaciones exceden las facultades del Instituto.¹⁹ Pues en lo que refiere a la lista de reserva, este es un procedimiento que no está en la ley. Por otro lado, en lo que al catálogo de sanciones intermedias respecta, éste resulta ilegal, pues el INE no tiene la facultad de crear un régimen de responsabilidades y sanciones para los consejeros de los OPLES. Sobre este caso, en específico, la ley sólo determina la remoción como sanción única aplicable por el instituto. Cabe señalar que los institutos locales cuentan con una contraloría interna y reglamentación que regula el comportamiento de los servidores públicos, por lo que éste, resulta en un severo caso de invasión de competencias.

En cuanto el TEPJF ordenó que las convocatorias fueran modificadas (García, 2017), así como el propio reglamento, la incorporación de una lista de reserva no se torna facultad expresa del INE. La idea de crear una relación de reserva surge de la necesidad de ahorrar recursos, en el caso de que se llegue a generar una vacante, sin embargo, más allá de las pretensiones de mejora en las finanzas institucionales, está el estricto cumplimiento de la ley.

Este es uno de los ejemplos más claros en cuanto a invasión de atribuciones, debido a que el Tribunal echó atrás las modificaciones a dicho reglamento, al dar por sentado con ello un precedente. Por mencionar otro ejemplo, está el caso del Reglamento de Elecciones,²⁰ el cual fue impugnado por los partidos de Nueva Alianza, Morena y el Partido de la Revolución Democrática, Acción Nacional y del Trabajo (Herrera, 2016), por considerar que el Consejo General del INE carece de competencia para emitir normas aplicables a todo tipo de procesos electorales.

18 La modificación al Reglamento de Designación y Remoción de Consejeros de los OPLES, se aprobó en lo general el día 24 de febrero de 2017. En dicha sesión voté a favor de aprobar en lo general el reglamento, pero voté en contra de la incorporación de la lista de reserva, por considerarla un exceso de atribuciones; así como del catálogo de sanciones, por considerarlo una clara invasión de competencias.

19 Sentencia de Sala Superior del TEPJF para resolver los autos de los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-89/2017, SUP-RAP-90/2017, SUP-RAP-94/2017 y SUP-RAP-97/2017 interpuestos por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Morena, Encuentro Social, y Revolucionario Institucional, de fecha 23 de junio de 2017.

20 El Reglamento de Elecciones fue aprobado el 7 de septiembre de 2017. En la mayoría de los casos manifesté mi desacuerdo en regular los temas que desde mi perspectiva no estábamos facultados para regular. En consecuencia, emití votos particulares para sustentar mi desacuerdo.

Uno de los argumentos presentes en contra de dicha disposición es que la reforma electoral de 2014 no estipula la aprobación de un solo documento rector de las elecciones tanto locales como federales. Además, conforme al artículo sexto transitorio, el Instituto Nacional Electoral cuenta con ciento ochenta días para expedir un reglamento general, por lo que éste carece de validez ya que no corresponde con la fecha.

En el SUP-RAP-460/2016 y acumulados, los partidos argumentaron que:

[...] al establecer normas que “instrumenten”, de manera ordenada y sistematizada, “los aspectos generales” para el desarrollo de cualquier procedimiento electoral, federal o local, rebasa la facultad de atracción del CG del INE, dado que la regulación hecha implica una superposición competencial, entre el mencionado Consejo y las legislaturas locales, las cuales acorde a las facultades constitucionales y legales, deben regular los actos de los Organismos Públicos Locales.

Los temas que fueron objeto de impugnación por parte del Partido de la Revolución Democrática por considerar que existía una clara invasión de competencias fueron: los mecanismos de recolección; la ubicación, integración y funcionamiento de las casillas electorales; así como la recepción y almacenamiento de materiales electorales. A pesar de que en dichos temas los agravios se declararon infundados²¹ —a título personal— sí se sobrerregularon sin facultad expresa algunos temas en materia de organización electoral. Verbigracia:

1. Dicho reglamento establece de manera concreta la incorporación de criterios y procedimiento para la designación de funcionarios de los Oples, situación que la ley no establece como atribución del INE. En este caso la invasión de competencias es clara, ya que se regula un procedimiento de carácter interno con respecto a los Oples. Aún cuando la reforma contempló la creación de un servicio electoral de carácter nacional, mientras éste no sea implementado, los Organismos Públicos Locales Electorales tendrán que seguir los mecanismos de incorporación ya establecidos. La atribución del Consejo General es nombrar por mayoría calificada a los siete consejeros que integrarán el órgano máximo de dirección, no así para nombrar al cuerpo ejecutivo del Ople.

21 Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para resolver los autos de los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-460/2016 y acumulados, SUP-RAP-462/2016, SUP-RAP-463/2016, SUP-RAP-466/2016 y SUP-RAP-470/2016 interpuestos por los partidos políticos Nueva Alianza y otros, de fecha 2 de noviembre de 2016.

2. También se establece el número de casillas especiales²² que deberán instalarse el día de la jornada electoral. Sobre este asunto en particular, a pesar de que el Instituto Nacional tiene la atribución de instalar las casillas el día de la jornada electoral, el número de casillas especiales en elecciones no concurrentes debe ser determinado por el Ople. La razón: la dinámica de votación que se registra en ese tipo de casillas varía con respecto a cada entidad, por lo cual, son los institutos locales quienes mejor conocen esa dinámica de votación, pues ésta depende no sólo del número de electores en la lista nominal sino de factores locales.
3. La operación del Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) en elecciones no concurrentes. En este caso, no es competencia del INE operar el sistema de información ya que es responsabilidad del Ople llevar a cabo el correcto flujo de información. La ley en ningún momento prevé la expedición de lineamientos de carácter general.
4. Por último, los cómputos distritales de los Oples están regulados por sus legislaciones estatales, en las que se comprenden los espacios y tiempos en los cuales se llevarán a cabo cada uno de los procedimientos. La ley determina que la validez de los resultados electorales es atribución de los organismos públicos locales, por lo cual el INE no está facultado para expedir un reglamento o acuerdo de carácter general, que tenga por objeto regular la sesión de cómputos distritales en los Oples.

Hoy el papel de los institutos electorales locales se ha visto relegado a una suerte de sucursales de la matriz federal, encomendada —por designio del Poder Legislativo— al ejercicio central de la función electoral tanto en el plano federal como local. El reto de la democracia en el presente es grande, pero más grande aún, es el reto de estos institutos locales pues, en gran medida, de ellos dependerá que este modelo de elecciones no termine por socavar su autonomía dentro del pacto federal, sino que sirva para llevar a cabo procesos electorales más confiables. Desde el INE y el TEPJF prevalece una visión centralista que ha llevado a tomar decisiones con criterios políticos y pragmáticos, que está llevando a un desajuste en las relaciones políticas y, en consecuencia, a desequilibrios que pueden convertirse en sistémicos en las entidades federativas.

22 La LEGIPE en su artículo 258, párrafo 3. Establece que el número de casillas especiales a instalar por distrito electoral serán como máximo diez. El número y ubicación serán determinadas por el consejo distrital en atención a la cantidad de municipios comprendidos en su ámbito territorial, a su densidad poblacional y a sus características geográficas y demográficas.

UN BALANCE DE LA RELACIÓN INE—OPLES

En el proceso electoral concurrente de 2015, así como en los locales 2016²³ quedó de manifiesto que la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Instituto Electorales Locales no han sido ni serán fáciles. Las constantes tensiones entre el INE y los Oples han llevado a reconsiderar si esta reforma cumplió con su objetivo principal. Al hacer un balance de los resultados de esta relación, existen cinco rubros en donde la comunicación entre ambos institutos no ha sido fructífera.

1. En lo que a la organización de las elecciones se refiere, la relación ha carecido de canales de comunicación asertivos y eficaces que permitan el flujo de información veraz. La inconformidad de muchos institutos locales radica en las deficiencias del Instituto Nacional para llevar a cabo la planeación estratégica y técnica de los procesos electorales locales. En donde éstos se ven relegados por la autoridad central y son considerados como simples coadyuvantes y no como responsables. Es necesario que la jornada electoral se desarrolle bajo una estricta supervisión institucional, misma que implique la participación de ambas partes. Es tarea fundamental de toda autoridad electoral que la transición del poder se lleve a cabo bajo los principios rectores de la función electoral, y en este caso, bajo una estrecha comunicación institucional.
2. Respecto a las facultades especiales del INE es necesario señalar que éstas han traído consigo la concentración del conflicto político en una sola autoridad al generar más complicaciones que soluciones. La idea de crear una autoridad central para su intervención en conflictos de carácter local, obedece a que sólo en casos bien fundamentados y justificados el INE pueda hacerse cargo de alguna parte del proceso, o de ameritarlo: de todo el proceso electoral local, o en su caso, como la misma ley lo establece: sentar un precedente. Empero, estas atribuciones han caído en una constante recurrencia por parte de algunos organismos públicos y de las fuerzas políticas nacionales. Los institutos locales, dentro del límite de autonomía que la ley les otorgó, deben seguir trabajando para reducir el conflicto y la tensión en las elecciones locales, a fin de evitar la intervención de la autoridad nacional. La

23 Para el proceso electoral local 2017, ya había concluido mi encargo como Consejero Electoral, así que sólo refiero a los mencionados procesos, ya que, me tocó vivíros de manera directa.

relación entre el INE y los Opleles en este aspecto debe darse sólo bajo casos fundamentados y en donde existan pruebas contundentes de que es necesaria la asunción o atracción del Instituto.

3. El costo de las elecciones, por otro lado, es un tema que no ha sido bien delimitado. La raíz del problema radica en las distintas realidades económicas que se viven a lo largo y ancho del país, el INE como institución rectora no puede ser ajena a esa realidad, tampoco puede exigir el cumplimiento de regulaciones que sean imposibles de acatar o implementar para muchos organismos públicos.

Para disminuir el costo de las elecciones es necesaria la comunicación entre institutos a fin de fortalecer las distintas áreas y tareas que realiza cada uno de ellos. La relación INE–Opleles en esta materia no debe darse de una manera esquiva, sino en el ánimo de fortalecer los procesos democráticos. En este tema se enfrenta la incomprensión del INE, cuando algunos insumos pueden conseguirse a más bajo costo a nivel local que nacional. Cabe señalar, que contrario a los argumentos que se dieron de fondo para aprobar dicha reforma, y en donde se manejó que con ella el costo de las elecciones sería menor, la realidad muestra que, dada la materialidad política y social de nuestro país, en donde los procesos democráticos necesitan ser dotados de legitimidad y legalidad, la eficiencia está por encima de los ahorros económicos.

4. Respecto a las antinomias legales, este artículo defiende la autonomía de los institutos locales y la vigencia de sus marcos jurídicos, pues la aplicación de la norma de cada entidad tiene una razón, no necesariamente congruente con la perspectiva nacional, porque las regiones tienen sus propias particularidades.

Sin embargo, la defensa de la autonomía electoral local presenta dificultades, pues no en todos los casos la ley es clara. Hay casos concretos de una evidente invasión de competencias. Caso concreto ha sido el tema relacionado con las casillas especiales, en donde éstas tienen por objeto recabar el voto de los electores en tránsito, empero la instalación de las mismas obedece a una dinámica muy particular de cada entidad o región. Si bien es cierto, la instalación de las casillas le corresponde al INE por mandato de ley, el número de casillas especiales es un asunto competencia de la autoridad local, ya que su número

corresponde a una dinámica de votación local.²⁴ En este punto debió darse una valoración de las condiciones locales y armonizarlas con las federales y no imponer la decisión.

5. Por último, la intervención de los gobiernos locales en la política electoral, es una práctica que continúa. En este caso, el problema no radica en la falta de comunicación entre los institutos y el INE, sino en otro aspecto, que obedece a un resquicio de intromisión por parte de los poderes locales. Sin bien es cierto que los Consejeros Electorales Locales son nombrados por el INE, aún permanece control gubernamental en lo referente al presupuesto. A pesar de que la reforma planteó una designación de consejeros alejada de las cuotas partidistas, en el fondo los gobiernos locales siguen manteniendo un mecanismo de presión a través de restricciones presupuestales y presión política. Lo cual puede desembocar en un problema más agudo, si los nuevos consejeros no son capaces de resistir las presiones.

Estos son sólo algunos de los temas, en los que se ha carecido de un adecuado manejo por parte de las instituciones locales y el INE como institución nacional, entre los cuales debiera existir en el futuro una mayor colaboración. El Instituto Nacional reasume una gran cantidad de funciones; los institutos locales no deben bajo ninguna circunstancia ser relegados a simples espectadores. El futuro del nuevo esquema electoral dependerá en gran medida de la capacidad de todas las instituciones electorales para poder enfrentar los retos de la democracia, en un ambiente de coordinación y colaboración.

CONCLUSIONES

El modelo electoral federalista autónomo, a pesar de sus fragilidades, constituyó un andamiaje electoral con bases compartidas a nivel nacional, sobre todo organizacionales, pero atendiendo a las realidades y equilibrios políticos locales, logró una mejor distribución de responsabilidades políticas manteniendo descentralizada la administración de los conflictos electorales. Además, fue el

24 El artículo 32 de la LEGIPE en su apartado IV menciona que para los procesos electorales federales y locales el Instituto tendrá la atribución de llevar a cabo, la ubicación de las casillas, así como la designación de los funcionarios de la misma. Pero en ningún momento menciona el número de casillas especiales a establecer en los procesos locales.

riel institucional sobre el cual se deslizó la transición a la democracia electoral. La cual vino de la periferia al centro, pues la alternancia se dio primero en los municipios y en las gubernaturas de algunos estados.

La reforma electoral de 2014 fue consecuencia fundamentalmente de tres factores: a) la derrota del PAN en las elecciones presidenciales de 2014. El argumento central de este partido fue que la injerencia de los gobernadores en el proceso electoral había sido decisiva para el triunfo del PRI. El PRD acompañó la postura del PAN, porque desde casi tres lustros atrás sostenía que debería ser una sola institución electoral nacional la que organizara las elecciones federales y locales; b) la utilización de la reforma como parte de una negociación macro de las llamadas reformas estructurales promovidas desde el gobierno federal y plasmadas en el *Pacto por México*. Principalmente en las reformas de carácter económico existían plena coincidencia entre el PRI y el PAN, pero fueron apoyadas por este último partido con la condición de reformar el sistema electoral y; c) la visión centralista de gran parte de la clase política. En el país existe una “democracia desigual y combinada” debido a que en las entidades federativas prevalecen, en mayor o menor medida, rasgos autoritarios y; por otra parte, la alternancia en el poder ejecutivo federal dejó de jugar el papel de contrapeso al poder local. Ante esta situación las direcciones nacionales de los partidos políticos se inclinaron por centralizar la función electoral, sin medir las consecuencias sistémicas que podía acarrear dicha decisión.

Asimismo, los objetivos de la reforma electoral fueron: sacar a los gobernadores del ámbito electoral y disminuir el costo de las elecciones. Ninguno de los dos se cumplió. En el primer caso, los gobernadores son actores políticos relevantes, no sólo localmente sino a nivel nacional, pretender marginar a los ejecutivos locales de la estrategia electoral de sus partidos a través de disposiciones legales centralizadoras resulta imposible. Es indudable que las disposiciones legales son un puntal para lograr la democratización, pero insuficientes cuando se dan de forma aislada. En primer lugar, debieron darse reformas que fortalecieran la autonomía de los institutos electorales locales, éstas podrían haberse establecido en la Constitución Federal o en la Ley General; algunas de ellas pudieron elevar la mayoría calificada para elegir consejeros electorales, en lugar de los dos tercios, al 70 u 80 por ciento de los legisladores presentes; otra, definir legalmente las características organizacionales de los institutos.

El costo de las elecciones se elevó debido a dos razones fundamentales: en primer lugar, el IFE, ahora INE, no tiene dificultades presupuestales para definir las características de los materiales y documentación electoral. Esa situación no se replica

en los institutos locales, cuyo denominador común es la precariedad financiera. En segundo, la heterogeneidad en recursos materiales, financieros y humanos es muy amplia en las entidades federativas, por eso el INE al definir las particularidades de los insumos materiales y técnicos requeridos para las elecciones locales y utilizar sus estándares, denotó una visión centralista al no tomar en cuenta las diferencias de posibilidades financieras y técnicas de las instituciones locales.

Consecuentemente, entre un sector importante de dirigentes partidistas prevalece la visión de desaparecer a los institutos locales y que sea el INE el que organice todas las elecciones en el país. El centralismo es un sistema de organización estatal cuyas decisiones de gobierno son únicas y emanan de un mismo centro, sin tomar en cuenta las diferentes necesidades de la periferia, en este caso los estados federados. De desaparecer los institutos locales, el INE tendría que hacerse cargo de las elecciones en todos los estados de la República, reto que por principio de cuentas es inviable técnica y organizacionalmente de materializar en las condiciones actuales del mismo. La institución nacional no cuenta con recursos humanos ni con infraestructura para asumir cabalmente el desarrollo de los treinta y dos procesos electorales locales, sin contar el gran número de mecanismos de participación ciudadana que existen en cada una de las entidades.

No obstante, la realidad política, económica y social de cada entidad muestra la enorme distancia que existe entre un estado y otro. Existen institutos locales que no cuentan con una dirección o área encargada de informática. Esa diferencia representa un grave atraso para la realización del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP),²⁵ así como en los sistemas encargados del flujo de la información y resultados electorales.

Contrario a los que muchos colegas y especialistas creen, el verdadero reto sería fortalecer el federalismo electoral y dar paso a la consolidación de un sistema electoral de coordinación y colaboración entre los Organismos Públicos Locales y el Instituto Nacional Electoral.

De no acotar de manera clara las atribuciones del Instituto Nacional, así como las de los Organismos Públicos Locales Electorales, se puede terminar por establecer de facto un modelo totalmente centralista. Lo que con el paso del

25 Con respecto a las experiencias en 2015 y 2016, el principal reto del INE fue aprobar una estrategia para tomar en sus manos la supervisión de los Programas de Resultados Electorales Preliminares en las entidades con elección en 2017. En palabras de la Consejera Pamela San Martín: «el principal objetivo es homologar la eficiencia del PREP federal con los locales». Sin embargo, no ha quedado muy claro cómo se llevaría a cabo dicha estrategia.

tiempo puede ser causa de una nueva crisis electoral; ya que, al pretender que una autoridad central se haga cargo del conflicto nacional —y de los locales— se daría paso a un modelo que con el tiempo terminaría por agotarse, por la sobre carga de funciones y presiones políticas.

De ahí la necesidad de crear instituciones electorales que fortalezcan el sistema democrático y propicien el entorno indispensable para elevar la calidad democrática de los procesos de transmisión legal y legítima del poder, que aseguren la convivencia pacífica. Además, el nuevo modelo electoral puede propiciar tensiones entre los actores políticos locales. Deben evitarse los conflictos entre los institutos electorales locales y el Instituto Nacional Electoral, en razón de que la autonomía de los organismos locales es un elemento relevante y necesario que la autoridad nacional debe promover.

Otro aspecto es la afectación sistémica de los cambios en los equilibrios políticos. Este es un asunto de suma relevancia pues se ha afectado el ámbito de atribuciones de las entidades federativas sin el sustento constitucional respectivo, lo cual puede llevar a conflictos por invasión de atribuciones entre el Instituto Nacional Electoral con, de manera particular, los congresos de todas las entidades. Como ejemplo: la elección de los consejeros electorales de las treinta dos entidades: en el pasado reciente eran los congresos locales y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México quienes los elegían, es decir, era en treinta y dos espacios políticos que se tomaban esas decisiones. Ahora es en uno solo por once personas.

El otro aspecto que se encuentra débilmente regulado y permite la presión en los institutos electorales locales por parte de los gobiernos es la aprobación y ministración del presupuesto. Asunto que hasta el momento no ha podido ser resuelto satisfactoriamente y que es un punto de tensión en la organización de los procesos electorales locales. Para las elecciones concurrentes del año 2018 resulta un tema delicado, pues de no tomarse las medidas con anticipación puede llevar a problemas en la organización electoral debido a la falta o retraso de las ministraciones presupuestales a los institutos electorales del país de las 30 entidades en donde se realizarán comicios locales.

El nuevo esquema electoral no debe ser entendido como una visión centralista a ultranza. Debe mantener abierta la puerta de la descentralización, a pesar de sus limitaciones, a través de la figura jurídica de la delegación. Desde el INE no se ha definido una estrategia en esta ruta, siendo una oportunidad en donde

las autoridades electorales locales y el INE puedan desenvolverse bajo un esquema de colaboración y coordinación, con el fin de fortalecer las capacidades profesionales de los institutos electorales locales.

No se trata de controlar todo desde un mismo centro, o imponer una condición general. El Instituto Nacional debe abrirse a promover y respetar el cúmulo de conocimientos electorales adquiridos por los cuerpos electorales locales; y a través de ello, pensar un sistema electoral multicultural y multifactorial. A fin de cuentas, la verdadera esencia de la reforma es poder consolidar un esquema electoral capaz de poder tomar en consideración todas las aristas del contexto político nacional.

Se debe comprender que un modelo nacional electoral implica una manera distinta de entender los componentes del sistema electoral mexicano y sus interacciones. No obstante, la existencia de órganos electorales del Estado con encomiendas y alcances específicos, no implica que los desafíos en cuanto a la forma de cómo deben concebirse y organizarse las estructuras administrativas electorales esté agotada. En contraste, debe abandonarse la postura de las distintas fuerzas políticas que en todo momento velan por sus intereses, y empezar a pensar en el modelo electoral que más convenga a la estabilidad política.

Por último, el modelo de sistema electoral será puesto a prueba en las elecciones de 2018. Ese momento será un punto crítico. Existen debilidades detectadas, pero no todas ellas han sido atendidas debidamente. Cualquier deficiencia será magnificada por diversos actores políticos ante la lucha por el poder político. Independientemente del ganador, es necesaria la evaluación del sistema electoral teniendo como objetivo central su contribución a la estabilidad política, con una mirada de largo plazo. De otra manera los riesgos de la viabilidad del sistema político se acrecentarán.

REFERENCIAS

- ASTUDILLO, César y CARPIZO, Jorge (Coords.). 2013. "El modelo de organización electoral en México". En: *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- EXCÉLSIOR. 2015. "INE crea Comisión Temporal de Modernización Institucional". *Excélsior*, 25 de agosto. México.

- GARCÍA Bartolo, Moisés Sinuhé. 2011. “Las reformas electorales a nivel federal”. En *El Cotidiano*, 166. Marzo-abril. México: UAM-Azcapotzalco.
- GARCÍA, Carina. 2017. “TEPJF corrige plana al INE en regulación de OPLES”. *El Universal*, viernes 23 de junio. México.
- HERRERA Beltrán, Claudia. 2016. “Partidos Impugnan Reglamento de Elecciones del INE”. *La Jornada*, jueves 15 de septiembre. México.
- PACTO POR MÉXICO. 2013. “Acuerdos para la gobernabilidad democrática”. En *Acuerdos*. Disponible en <http://pactopormexico.org/acuerdos/>. Consultado el 29 de diciembre de 2017.
- RUIZ Massieu, José Francisco. 1993. “El federalismo mexicano: trayectoria y perspectiva”. En *Cuestiones de Derecho Político: México-España*. México: Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- SANTIAGO Castillo, Javier. 2014. “Del Federalismo al Nacionalismo Electoral”. En *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 6. Julio-diciembre. México. 103-120.
- SANTIAGO Castillo, Javier. 2015. “Consecuencias de la reforma político electoral, 2013-2014”. En GONZÁLEZ Madrid, Miguel y ESCAMILLA Calderón, Alberto (Coords.). *El nuevo sistema político mexicano en 2015*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- UGALDE Calderón, Filiberto Valentín. 2015. “Órganos constitucionales autónomos”. En *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 29. México.
- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. 2014. Disponible en <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/ley-general-de-instituciones-y-procedimientos-electorales> Consultado el 17 de julio de 2017.
- REGLAMENTO DE ELECCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. 2016. Disponible en https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/04/Reglamento_Elecciones.pdf. Consultado el 17 de julio de 2017.
- REGLAMENTO PARA LA DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES. 2017. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n418.pdf> Consultado el 17 de julio de 2017.

