

# Luces y sombras del proceso electoral 2014-2015: los Órganos Públicos Locales y el INE

Manuel Larrosa Haro\*  
María Luisa Lazo Trujillo\*\*  
Javier Santiago Castillo\*\*\*

## Introducción

**E**n 2014 la ola reformadora transformó los rasgos esenciales del federalismo electoral autónomo, caracterizado por la clara definición de competencias en la organización de las elecciones federales y locales y la autonomía e independencia de los institutos electorales estatales en la toma de decisiones. Al perder fuerza esta idea sobre la gobernabilidad y estabilidad política del país, la respuesta política consistió en modificar la institucionalidad electoral y transitar hacia un modelo de federalismo electoral concentrado, con atribuciones exclusivas y concurrentes entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales (OPLs).

Con esta nueva asignación de atribuciones, el INE asumió la rectoría del sistema nacional electoral bajo un esquema de coordinación y vinculación con los institutos electorales locales que presentó dificultades para su operación, pues para cumplir con estas nuevas disposiciones se requirió de la emisión de reglas, lineamientos y criterios que clarificaran y aplicaran lo contenido en las leyes generales y las legislaciones locales en relación con las facultades del órgano nacional.

Bajo este contexto, el INE realizó y concluyó los trabajos del Proceso Federal Electoral más complejo en la historia del organismo desde el punto de vista organizativo, pues implicó no sólo la operatividad de la nueva

---

\* Profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa (UAM-I).

\*\* Asesora de Consejero del Instituto Nacional Electoral.

\*\*\* Profesor-investigador, con licencia, en la UAM-I y Consejero del Instituto Nacional Electoral (INE).

reforma electoral sino la confluencia de 17 procesos electorales locales en los que el INE ejerció atribuciones específicas como la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de sus funcionarios, y la fiscalización de los gastos erogados por los partidos políticos nacionales y locales, así como, a la par, el desarrollo de un importante número de acciones con el fin de organizar la conformación de los institutos electorales locales.

En este trabajo se presenta un balance sobre la experiencia de implementación de la reforma electoral y sus saldos electorales a partir de dos perspectivas que permiten tener una visión global de la complejidad política y social en la que estuvieron enmarcadas las elecciones de 2015. La primera aborda la problemática desde una visión institucional que permite mostrar cómo se enfrentaron los retos y situaciones inéditas en 2015 y qué aprendizaje dejaron de cara a los procesos electorales que inician en los próximos meses. La segunda analiza los resultados de las elecciones de 2015 echando una mirada al panorama político que se perfila en nuestro país en víspera de las elecciones de 2016 y la elección presidencial de 2018.

## **I. Aprendizajes de la implementación de la reforma político-electoral 2014-2015**

Desde la segunda mitad del siglo XX, México ha afrontado diversas crisis políticas que derivaron en un número importante de reformas electorales y configuraron nuestra institucionalidad electoral. A finales de la década de los setenta, las demandas por la apertura democrática, la pluralidad política, la reivindicación del respeto al voto ciudadano y procesos electorales creíbles, el uso honesto y transparente de los recursos públicos, la definición pública de las políticas gubernamentales y la no imposición de candidatos, obligaron al régimen político a dar inicio a un ciclo de reformas liberalizadoras que nos han alejado de un régimen autoritario, aunque todavía se mantienen no pocos de sus vestigios, algunos en muy buen estado de salud. En esos años, la aspiración social y política sobre la democracia se centraba en conseguir pisos mínimos que favorecieran esas demandas; desde nuestra perspectiva esta circunstancia no ha cambiado, lo que se ha transformado son las expectativas en torno a ellas y el recrudecimiento de otros tipos de desigualdad política que, junto a las precarias condiciones laborales y económicas del país, inciden en el grado de descontento social.

Si analizamos las etapas por las que ha transitado el sistema electoral mexicano podemos identificar una característica común entre ellas: las

diversas reformas electorales han surgido al amparo de impulsos coyunturales en el país, sean estos políticos, sociales, históricos o económicos, impidiendo una elaboración integral del sistema electoral mexicano con horizonte de futuro. Las reformas electorales que se han aprobado a partir de 1996 son un reflejo de ello, pues si bien, con la aprobación y operación de las mismas, se puede afirmar que culminó un ciclo de reformas liberalizadoras que lograron integrar a diversos actores políticos a la lógica de la competencia electoral, mediante el acceso a cargos públicos y el respeto gradual a la pluralidad política; lo cierto es que estas reformas no han logrado equilibrar el peso de las fuerzas políticas al contexto político-social del momento ni concretado la estabilidad política del país, lo que en muchas ocasiones ha originado la emisión de reglas electorales incongruentes entre sí que complejizan la operatividad de la institucionalidad electoral.

Recordemos que el concepto de sistema electoral, en su sentido amplio, refiere al proceso electoral, es decir, a su organización y operatividad, a las implicaciones del derecho electoral, la administración electoral y al impacto de lo contencioso electoral como producto de una relación multifactorial del contexto histórico, político y social de cada nación, por lo que su estudio permite ponderar los factores sistémicos que explican su fisonomía e impacto en la gobernabilidad y estabilidad política del país. Ello nos permite hablar de la institucionalidad electoral, del diseño, estructura, y la normatividad que propician la operatividad de un sistema electoral, y no sólo de las reglas mediante las cuales los electores manifiestan sus preferencias políticas y éstas se convierten en escaños o en cargos de gobierno. A partir de 1963, cada reforma electoral en el país ha respondido a una coyuntura político-social de un momento específico (véase Cuadro 1 en la siguiente página).

La reforma político-electoral 2014-2015 fue aprobada en un contexto de alta volatilidad política, pero con un amplio consenso de las fuerzas partidistas; sin embargo, su puesta en marcha ha mostrado que los efectos de esta nueva institucionalidad electoral no propiciaron estabilidad al sistema electoral. En la motivación reformista se entrecruzan diversos ánimos, desde un real espíritu transformador, hasta los aspectos más oscuros de nuestra cultura política: la actuación ilegal de servidores públicos para favorecer a sus partidos, la desconfianza mutua, la erosión gradual de la confiabilidad entre los profesionales del quehacer político, así como la incapacidad de reconocer los resultados electorales del adversario.

Ahora bien, con independencia de las diversas motivaciones, la reforma constitucional en materia político-electoral 2014 representa una de

<b>Cuadro 1. Reformas electorales en el contexto político-social</b>	
<b>Reforma Electoral</b>	<b>Coyuntura</b>
<b>1963</b> Diputados de partido	Inclusión política de algunos sectores de la población que no se sentían representados, principalmente el PAN y grupos de derecha.
<b>1969</b> Disminución de la edad para votar	Incorporación de jóvenes al régimen político frente a los acontecimientos de 1968.
<b>1977</b> Apertura de la competencia electoral	Frente a las presiones sociales de finales de la década de los sesenta y principios de los setenta, el régimen político permite a partidos políticos disidentes incorporarse a los canales legales de transmisión del poder y conducción de las demandas sociales.
<b>1986</b> Cláusula de gobernabilidad	Derivado del peso político que estaban obteniendo otras fuerzas sociales y políticas frente al régimen, se incorpora un mecanismo de control, la Cláusula de gobernabilidad, que permite mantener la mayoría absoluta en el gobierno, pero sin dejar fuera a los partidos de oposición.
<b>1990</b> Creación del IFE, ente autónomo para organizar las elecciones	Fraude electoral de 1988. Crecimiento de partidos de izquierda. Transiciones democráticas en los estados, gobernador de Baja California. Se otorga financiamiento público a los partidos políticos como mecanismo de control.
<b>1993-1994.</b> Ciudadanización del IFE.	Conflicto armado en Chiapas 1994. Deslegitimación del gobierno de la República. Injerencia de actores políticos en el fortalecimiento y presencia de partidos políticos de oposición. Restricción del financiamiento proveniente de gobernantes, extranjeros, ministros de culto y empresas mercantiles. Mayores controles sobre partidos políticos de oposición. Ciudadanización del IFE, respuesta a la deslegitimación del gobierno y los actores políticos.
<b>1996</b> Equidad electoral	Profunda crisis económica, debido a la devaluación del peso respecto al dólar en 1995. En 1994 los partidos de oposición obtuvieron en conjunto la mitad de la votación para la elección de presidente de la República. Se reforzó la equidad de las prerrogativas y los procedimientos para su control y vigilancia. Se establecieron nuevos requisitos para obtener el registro como partido.
<b>2002</b> Cuota de género	Transición democrática. Demanda social de un sector de la población femenina para el acceso a cargos públicos. No más del 70 por ciento de candidatos del mismo género.
<b>2003 y 2005.</b> Extensión democrática	Transición democrática, idea de gobierno del cambio. En 2003 se realizaron cambios en los requisitos para integrar un partido o Agrupación Política Nacional (APN). Para 2005, se reconoció el derecho de votar de los mexicanos residentes en el extranjero para la elección de Presidente de la República.

<b>2007-2008.</b> <b>Regulación de la comunicación política</b>	Elección presidencial de 2006, nuevo modelo de comunicación política (espotización) y guerra sucia en medios de comunicación. Acceso a medios de comunicación inequitativo, costoso y con impacto sobre las preferencias y contienda electoral. Cuota de la izquierda ante la derrota presidencial.
<b>2013-2014.</b> <b>Nacionalización electoral</b>	Retorno del PRI a la Presidencia de la República. Caso MONEX. Influencia y empoderamiento de los gobernadores y poderes fácticos en las entidades.
<b>Fuente: Elaboración propia.</b>	

las de mayor calado en la historia del país, pues modifica la forma de gobierno y transforma el modelo electoral. En este ensayo no abordaremos el primer tema y nos abocaremos a analizar las características esenciales, los desafíos y retos del nuevo modelo electoral, cuyo eje es la creación del Instituto Nacional Electoral (INE).

En primer lugar, es innegable que esta reforma da por concluido el ciclo de la institucionalidad electoral de la primera etapa de la transición democrática, iniciada en 1990 y que tuvo momentos estelares en 1996 y 2007-2008. Aunque aquí surge una preocupación sobre el riesgo del encapsulamiento de nuestra democracia. El modelo aprobado comienza por generar un nuevo paradigma en la administración de las elecciones, tanto en sus aspectos organizacionales como en las nuevas relaciones que genera entre instituciones y órdenes de gobierno. Inaugura un nuevo concepto de federalismo y, con él, una nueva institucionalidad democrática, entendida simultáneamente como estructuras y como entorno de la interacción humana. El reto de esta reconceptualización del federalismo es, en la práctica política, evitar el encapsulamiento del proceso democrático y, en cambio, hacerlo avanzar en el camino de la consolidación.

En consonancia con lo anteriormente expuesto, la exploración de algunas características del nuevo modelo electoral se hará a partir de su contrastación con los modelos que le han precedido en la historia electoral del México independiente. En términos generales, podemos afirmar que han existido como antecedente tres modelos, cada uno de ellos con características particulares: 1824-1946; 1946-1990; y 1990-2014. Primordial para este ensayo es el modelo 1990-2014, que a su vez ha tenido tres etapas: 1990-1994, la que se caracteriza por una presencia gubernamental decisiva; 1994-1997, de transición a la autonomía; y 1997-2014, que podemos caracterizar como de autonomía institucional plena.

El denominador común de las tres etapas del modelo autonomista es la clara definición de competencias en la organización de las elecciones federales y locales. La demostración de su existencia y características principales parecen indispensables para identificar los desafíos que enfrenta el naciente INE, así como para formular algunas propuestas orientadas a su implantación eficaz, sin desnaturalizarlo, al brindarle el tratamiento de un Instituto Federal Electoral con facultades ampliadas o de una simple y llana centralización. Finalmente, la propuesta inicial de la creación de un organismo electoral nacional que organizara todas las elecciones y la desaparición de las instituciones locales en la materia no prosperó, quedando un modelo híbrido con atribuciones concurrentes entre el organismo nacional y los organismos de las entidades federativas.

Reiteramos que esta reflexión busca describir de modo sucinto las principales características del nuevo modelo electoral, con una mirada crítica, pero sobre todo pretende ser propositivo, buscando salida a situaciones complejas, difíciles de resolver en la legislación electoral. En primera instancia, a sabiendas de que toda norma jurídica es perfectible, en la Ley General electoral podemos encontrar antinomias y falta de claridad, lo cual complica la aplicación de los dispositivos jurídicos y ha propiciado, no en pocas ocasiones, que el Consejo General del INE aprobara diversos acuerdos para dar operatividad a la ley y esclarecer las contradicciones en la normatividad electoral.

A esta dificultad jurídica se suma la existencia de una regulación disímula entre la Leyes Generales electorales y las leyes electorales locales, que propicia dilemas sobre cuál disposición debe prevalecer, puesto que, por un lado, las Leyes Generales tienen como objetivo delimitar y distribuir el ejercicio de atribuciones nacionales y locales y, por otro, la propia Constitución, tanto en el artículo 41 como en el 116, otorgan autonomía a los órganos locales. Un ejemplo de ello es la existencia de diversos dispositivos legales locales que regulan la instalación de casillas especiales, ya que algunas legislaciones prevén un número mayor, menor o nulo del permitido por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), lo que complejiza la operación de la casilla única en elección concurrente.

En segunda instancia, la reforma implicó que el INE asumiera gran parte de la organización electoral en las entidades federativas, entre otras acciones, a partir de la ubicación e integración de las mesas directivas de casilla, la capacitación electoral, la organización del padrón y la lista nominal de electores, y el establecimiento de reglas, lineamientos y criterios en

materia de resultados preliminares, encuestas y sondeos de opinión, conteos rápidos, observación electoral e impresión de material y documentación electoral. La integración de la casilla única representó el ejercicio pleno de estas atribuciones y expresó, no en pocas ocasiones, las contradicciones y divergencias legales de las disposiciones locales respecto a la Ley General. A partir de la primera experiencia de implementación de la casilla única, el reto institucional es mejorar y profundizar la capacitación de los Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales, para que a su vez los funcionarios de las mesas directivas tengan pleno y claro conocimiento de las características y funcionamiento de la casilla única, pues al tratarse de dos elecciones, una de orden federal y otra local, tanto la capacitación como el funcionamiento de la casilla única adquiere particularidades que los funcionarios de casilla deben atender al momento de la elección.

Asimismo, es imprescindible estrechar la colaboración entre las autoridades electorales para optimizar los procesos de distribución de los insumos para la jornada electoral y la recolección y entrega de la paquetería electoral a los consejos electorales al cierre de la votación, con el fin de hacer más eficiente el cumplimiento de las competencias en el ámbito del cómputo y resultados preliminares de la elección que se trate.

En tercera instancia, la motivación de la reforma impulsó que la definición de los distritos electorales locales fuera determinada por el INE, como facultad exclusiva. Anteriormente, la delimitación de los distritos electorales locales era atribución de los institutos estatales. En las Constituciones locales se definía el número de diputados de mayoría relativa que integrarían sus Congresos locales y, por ende, el número de distritos electorales que conformarían el estado, dejando en el ámbito de competencia de los institutos locales la distribución y conformación geográfica de cada uno.

Dicha situación aún ocurre, a excepción de la competencia de los institutos para determinar la conformación geográfica, la cual en muchas ocasiones obedecía a intereses partidistas que violaban los criterios poblacionales establecidos en la Constitución del país. La reforma modificó esta situación y atribuyó al INE la facultad de determinar los criterios base para la distritación, así como la conformación geográfica. Ante este hecho, las resistencias políticas en los estados no se hicieron esperar; distintos Congresos locales modificaron sus Constituciones con el fin de aumentar o disminuir el número de diputaciones por mayoría relativa y, en algunas

ocasiones, incluyeron criterios que violaban lo dispuesto en los lineamientos y criterios aprobados por el INE; por ejemplo, algunas legislaciones preveían que habría un distrito por cada municipio.

Hasta el momento se han aprobado las distritaciones locales en Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. La mayoría de ellas ha sido recurrida ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) por alguno de los partidos políticos, sin embargo, hasta el día de hoy no ha habido resolución de dicho órgano jurisdiccional electoral en contra del Consejo General del INE, lo que significa, en términos legales, que ha sido una atribución correctamente solventada hasta el momento.

En cuarta instancia, por primera ocasión, el rebase de más de cinco por ciento en los topes de gasto fue incluido como causal de nulidad de la votación, a condición de que también se registrara una diferencia menor a cinco por ciento en la votación entre el primero y el segundo lugar, con ello se eleva la trascendencia de las quejas por presunto rebase. Muchos pensaron que habría un sin número de declaratorias de rebase de topes de gastos de campaña. En virtud de que tal pronóstico no se materializó, resulta más sencillo culpar al modelo de fiscalización que reconocer el fundamento puramente especulativo de esas afirmaciones.

Al respecto debemos señalar que la reforma constitucional y legal 2014 dispuso innovaciones relevantes, entre las que destaca una fiscalización más exigente. La creación de un sistema nacional de fiscalización implica nuevas pautas de operación para los partidos en lo relativo a su actuación articulada a nivel nacional y local; mejora la oportunidad y pulcritud contable de ingresos y gastos mediante un sistema informático nacional en el que se registrarán en tiempo real las operaciones tanto nacionales como locales; y propicia una mejor fiscalización mediante la plena aplicación de las normas de información financiera, la exigencia de revelación suficiente en los registros contables, y el impulso a la bancarización que minimice las operaciones en efectivo, poco rastreables y riesgosas.

El cambio legal se tradujo en una mayor supervisión sobre la estructura fiscalizadora y en dispositivos que redujeron la discrecionalidad en la justificación de gastos, como en casos de distribución de costos entre campañas que son beneficiadas con propaganda, conocido en el medio como prorrateo, que suscitó una amplia y encendida polémica a propósito de la elección presidencial anterior. De este modo, el nuevo modelo



intenta contribuir a evitar la injerencia indebida de intereses particulares o de grupo, e incluso ilícitos, en los procesos de renovación de gobernantes y representantes populares. Es un buen paso en la dirección de evitar un vínculo perverso entre dinero y política.

Para ilustrar la magnitud de la atribución, se puede mencionar que se revisaron más de 24 mil informes de campaña de 13,550 candidatos, de los cuales 2,667 fueron federales y 10,883 locales. Sin lugar a dudas, dada la importancia de la vigilancia sobre el uso de los recursos en campañas electorales y la polémica que desata el tema, considerando la complejidad de la fiscalización nacional, será prioritario en lo sucesivo que se hagan los ajustes necesarios tanto al sistema informático como a las disposiciones normativas con el objeto de propiciar una mayor accesibilidad y eficacia no sólo en la operación sino en la consecución de la equidad y la transparencia en las contiendas electorales.

En quinta instancia, otro de los cambios más significativos en el modelo electoral fue el de facultar al Consejo General del INE para designar a los consejeros de los institutos electorales locales. Esta decisión fue aprobada con el propósito de terminar con las inercias de intromisión indebida de diversos actores políticos en la elección con base en la designación que antes hacían los Congresos estatales, pero que trajo consecuencias complejas.

El conflicto político se trasladó de la arena legislativa a la electoral, sin que se haya evitado la presión política en las instancias institucionales, a pesar de las decisiones encaminadas a privilegiar los conocimientos, la experiencia y las aptitudes personales de los aspirantes a Consejeros electorales locales. Asimismo, la reforma dejó fuera la determinación del presupuesto de los institutos electorales locales; cuestión que los nuevos organismos han tenido que enfrentar, dadas las barreras legales que limitan su autonomía financiera y presupuestal, lo que a su vez propicia problemas en el desarrollo de los procesos electorales locales.

Por ello, se ha puesto a discusión la necesidad de implementar acciones específicas para el desarrollo de los procesos electorales locales, entre ellos los que se celebrarán en 2015-2016. Se pretende ratificar la atribución del INE para realizar las tareas de capacitación electoral y la ubicación y designación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla; así como el uso de la facultad de atracción del Consejo General para sentar criterios de interpretación en las áreas donde existe disparidad en la regulación o interpretación de normas, con el fin de dotar de certeza a los procesos electorales y garantizar la rectoría del INE sobre el sistema nacional electoral.

Finalmente, en este recuento de los temas que se consideran más relevantes está el de la creación del Servicio Profesional Electoral Nacional, integrado por los servicios profesionales del INE y de los institutos locales. La dificultad esencial es que, por una parte, no todos los institutos locales cuentan con un servicio profesional y, por otro lado, entre quienes sí lo tienen existe una diferencia en las regulaciones respecto de sus características y funcionamiento.

A la fecha, el Consejo General del INE ha aprobado el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional; queda pendiente la aprobación de un importante número de lineamientos y reglamentos que den cauce al nuevo estatuto. En conjunto, el propósito es generar condiciones comunes para que los institutos locales cuenten con un servicio profesional que coadyuve a que dichas autoridades cumplan con sus obligaciones legales y se salvaguarden los derechos del personal. Sin lugar a dudas, el reto es la implementación del Servicio Profesional en cada una de las entidades, considerando los recursos tanto humanos como financieros con los que cuente cada una de las autoridades electorales locales.

La conversión del Instituto Federal Electoral en autoridad nacional implica, necesariamente, la reconversión de sus estructuras administrativas, procedimientos y mecanismos de gestión interna, así como una visión integradora sobre la nueva institución electoral como rectora del sistema nacional electoral.

Es necesario convertir el ejercicio de auto evaluación institucional en una oportunidad para que la reflexión sobre cada uno de los quehaceres no se agote en las áreas mismas, segmentándose, sino que guarde relación con un horizonte más amplio.

Es importante que ello se articule con base en una amplia deliberación interna sobre el rumbo estratégico del INE a partir de asuntos como: los ajustes que deben hacerse para que su conversión en autoridad nacional no se traduzca en la inercial creación de más departamentos; los paradigmas administrativos que debemos emplear para evitar que las visiones centralistas se sobrepongan a las necesidades reales y pertinentes del personal de campo, particularmente las juntas distritales; los conceptos fundamentales que permitirán al INE asumir una función nacional sin atropellar o pasar por alto la dinámica de las entidades federativas.

La conversión del INE significó varios cambios en el modelo electoral, dos de los más significativos fueron, primero, el de facultar al Consejo General del INE para designar y remover a los consejeros electorales de los

institutos locales, y el segundo, ejercer atribuciones especiales para la asunción, atracción o delegación de actividades específicas de los procesos electorales locales. Esta situación trajo como consecuencia que el conflicto político de 32 entidades federativas se trasladara de la arena legislativa a la electoral, sin que se haya evitado la presión política en las instancias institucionales.

Para la designación de los órganos superiores de dirección de los institutos electorales locales, el Consejo General del INE tomó decisiones encaminadas a privilegiar los conocimientos, la experiencia y las aptitudes personales de los aspirantes. Se contaron con instrumentos normativos y procedimientos que contribuyeron a dotar de certeza, transparencia y máxima publicidad al proceso.

Los trabajos para la selección y designación de los consejeros electorales de los primeros dieciocho estados, que por ley tenían que ser nombrados antes del inicio de sus procesos electorales 2014-2015, se iniciaron con la aprobación de las convocatorias para la selección de consejeros electorales de los estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán, así como con la emisión de los lineamientos que regularían la designación de consejeros presidentes y consejeros electorales en sus institutos electorales.

Posteriormente a estos procesos de designación y en acatamiento de la sentencia SUP-JDC-495/2014, por la que se mandató al Consejo General del INE llevar a cabo el proceso de designación de los consejeros electorales del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, antes de concluir 2014 se llevó a cabo el proceso de selección de los consejeros que integran ese instituto. Así, al concluir 2014, el Consejo General del INE había designado a los integrantes de diecinueve órganos superiores de dirección.

A ellos se sumarían durante 2015 las designaciones de los Consejeros de los Organismos Públicos Locales Electorales de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

Estos nombramientos estuvieron acompañados de una serie de adecuaciones y mejoras al procedimiento de selección y designación de consejeros electorales, así como de la emisión del Reglamento para la designación y remoción de las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, esto último con el fin de perfeccionar cada una de las etapas previstas en las convocatorias públicas, a saber: registro de aspirantes, verificación

de requisitos, examen de conocimientos y prueba de habilidades gerenciales, ensayo presencial, valoración curricular y entrevista, integración de las listas de las y los candidatos, designación y nombramiento.

En cada una de las etapas se verificó la observancia y el cumplimiento de los requisitos dispuestos en la Ley, como contar con conocimientos para el desempeño de sus funciones, no ser o haber sido dirigente nacional, gozar de buena reputación y haber residido durante dos años en la entidad federativa correspondiente. Asimismo, el proceso de elección de consejeros electorales locales promovió la equidad de género, buscando la integración de, al menos, tres consejeros del mismo género en la integración total de cada instituto local.

Debemos señalar que la selección de los perfiles más calificados y profesionales no dependió de las relaciones o filiaciones políticas de los aspirantes, sino de los méritos profesionales y conocimientos específicos de cada uno de ellos. Fueron los talentos personales, la diversidad profesional, la edad y género de las y los aspirantes, y la evaluación objetiva de instituciones, las características que determinaron a quién se elegía y quién no. El proceso estuvo enfocado a la selección de los perfiles más calificados y profesionales en materia electoral, capacidades que se evaluaron con la aplicación del examen de conocimientos y el ensayo presencial.

En aras de la imparcialidad y objetividad, el proceso de selección se blindó para minimizar el sesgo político-partidista en la selección de consejeros electorales locales. El examen fue elaborado, en todas sus secciones, por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), asociación civil sin fines de lucro con alto prestigio en el diseño y la aplicación de instrumentos de evaluación de conocimientos, habilidades y competencias. De igual forma, la planeación y evaluación del ensayo presencial estuvo a cargo de reconocidos expertos en materia electoral, pertenecientes a instituciones educativas públicas.

Los resultados de cada una de las etapas fueron difundidos en la página del INE, armonizando la transparencia con la protección de los datos personales de los aspirantes.

Por primera ocasión se transmitieron en tiempo real las entrevistas de las y los aspirantes que accedieron a esta etapa, lo que posibilitó que tanto los partidos políticos como los ciudadanos fueran vigilantes del proceso de selección y designación, hecho que, sin duda, ha contribuido a la legitimidad del proceso. Finalmente, las convocatorias de cada uno de los procesos fueron difundidas en Diarios Oficiales, en periódicos de circulación

nacional y local, en medios electrónicos, en radio y televisión, así como en páginas web de instituciones educativas públicas y de las juntas locales.

Así, durante 2014 y 2015 se nombraron a 224 consejeros electorales, 117 mujeres y 107 hombres, de los cuales 15 fungen como consejeras presidentas y 17 como consejeros presidentes de los institutos electorales locales.

Estas características permitieron al INE dar un paso hacia la construcción de instituciones electorales locales sólidas, legítimas y profesionales que fortalecen la estabilidad democrática y política del país; a pesar de las amplias discusiones y suspicacias, casi connaturales a nuestro sistema electoral y de partidos, encendieron ánimos y generaron percepciones que no por indemostradas o equivocadas son desdeñables.

A pesar de todo, la polémica no oscurece una de las bondades del nuevo mecanismo de designación, que consiste en que los nombramientos atienden a méritos profesionales e independencia y se alejan de una lógica partidista, característica del antiguo sistema de designación.

Estamos convencidos de que para todo ejercicio de esta función pública se deben valorar las cualidades profesionales de los y las aspirantes a consejeros electorales y ponderar los atributos actitudinales que los cargos requieren. La consolidación del nuevo sistema electoral requiere no sólo de disposiciones legales, sino de una transformación de la cultura política autoritaria, proclive al control que violenta las normas legales, por otra que privilegie el fortalecimiento de la vida institucional.

Si se aprecian en su dimensión las causas y consecuencias de la reforma electoral 2014 para la institucionalidad electoral, lo que observamos es que el nuevo modelo electoral implica una manera distinta de entender los componentes del sistema electoral mexicano y sus interacciones, el cual presenta desafíos en cuanto a la forma como deben concebirse y organizarse las estructuras administrativas electorales: el mayor desafío en la construcción de una nueva institucionalidad electoral autónoma no se encuentra sólo en la construcción de un sistema nacional electoral ni en regulaciones rígidas que dificultan la interpretación de las reglas electorales sino, también, en la transformación del sistema político en su conjunto.

La aplicación y funcionamiento de la reforma electoral modificó los equilibrios políticos del sistema político en su conjunto, pues incidió no sólo en la materia electoral sino también en la refuncionalización del federalismo mexicano. Debemos tener presente que el fortalecimiento de los institutos locales no sólo transita por la despartidización de la designación de sus consejeros electorales sino, también, por el cumplimiento irrestricto

de las atribuciones conferidas por la ley y su sensible aplicación conforme a las dinámicas y necesidades locales.

La construcción del sistema nacional electoral debe enfocarse a elevar la calidad democrática de los procesos electorales para lograr la transmisión legal, pacífica y legítima del poder que asegure la convivencia pacífica; propiciar la convergencia de los marcos legales, tanto federal como local, sin que esto implique renunciar a las dinámicas locales; impulsar oportunidades de colaboración institucional que favorezcan la construcción de una institucionalidad electoral de orden superior; eliminar las barreras legales que limitan la autonomía financiera y presupuestal de los Institutos Electorales Locales; y fomentar el diálogo con todos los actores políticos, sociales y económicos.

Sólo así lograremos consolidar un sistema electoral que abandone la vieja concepción de reformarse para satisfacer intereses, y transite sobre una regularidad legal que se transforma por necesidades reales y no por coyunturas políticas.

## **II. El panorama político nacional en 2015**

La conformación de esta legislatura nos habla de una tendencia hacia elecciones crecientemente competitivas y con alta pluralidad política, en la que ningún partido político está representado con más de la mitad de los curules disponibles. Si bien esto es un reflejo del avance democrático en el país y de la consolidación de las luchas democráticas, también refleja un alto grado de complejidad política en la que son indispensables los consensos y acuerdos de la clase política para sacar adelante los acuerdos.

La jornada comicial del 7 de junio de 2015 para elegir 300 diputados por mayoría relativa y 200 por representación proporcional arrojó avances importantes en el ámbito de la pluralidad política y la implementación de acciones afirmativas que contribuyen al fortalecimiento del liderazgo y participación política de las mujeres (véase Cuadro 2).

De un total de 500 curules, 300 por mayoría relativa y 200 por representación proporcional, las mujeres obtuvieron 211 curules, lo que representa el 42.37 por ciento de la integración total. Los partidos políticos con mayor número de mujeres representantes en sus bancadas son MORENA, con el 51.43 por ciento, es decir 18 diputadas de 35 que la integran; y Nueva Alianza, con el 45.45 por ciento; cinco mujeres de 11 curules de su bancada (véase Cuadro 3).

Fuente: Acuerdo INE/CG804/2015 por el que se efectuó el cómputo y declaró la validez de la elección de diputados federales 2015-2018.

Nota: MR, Mayoría Relativa; RP, Representación Proporcional.  
Fuente: Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de Diputados por el principio de Representación Proporcional y se asignan a los Partidos Políticos Nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza, Morena y Encuentro Social, los Diputados que les corresponden para el periodo 2015-2018.

Asimismo, el cumplimiento de la disposición legal sobre no postular exclusivamente candidaturas de un solo género en los distritos con menor votación en la elección anterior permitió a un mayor número de mujeres acceder a la Cámara de Diputados por la vía de votación directa, representando a un distrito electoral. Lo anterior es evidente si observamos el número de mujeres que obtuvieron una curul por el principio de mayoría relativa respecto de los curules por representación proporcional: 117 mujeres ganaron la elección en sus distritos, mientras que 94 llegaron por el sistema de listas electorales.

Estos resultados representan el mayor número de mujeres que acceden a la Cámara de Diputados desde la reforma electoral de 2008. En ese año sólo 52 mujeres accedieron por el principio de mayoría relativa, un 17.3 por ciento de los distritos electorales del país, mediante la fórmula 40/60 en la postulación de candidaturas de un mismo género. Ahora representan a 1,117 distritos electorales, es decir un 39 por ciento de los distritos que conforman la geografía electoral mexicana.

A nivel local, las elecciones de 2015 generaron avances en el camino hacia la consolidación democrática y la pluralidad política. De las 17 entidades donde hubo elección, ya sea para gobernador o diputados locales, en nueve de ellas el gobernador del estado cuenta con mayoría en el Congreso local para aprobar reformas que requieran mayoría relativa; por su parte, en siete de ellas no existe esa mayoría, exceptuando al estado de Colima, derivado de la celebración de la elección extraordinaria para gobernador (véase Cuadro 4 en la siguiente página).

La reforma al texto Constitucional y a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) dejaron fuera el mandato de paridad en candidaturas a cargos en los ayuntamientos, espacio que presenta mayor asimetría en el número de mujeres electas para ejercer los cargos de alcaldesas/jefas delegacionales, regidoras y síndicas en el ámbito nacional. Es muy probable que las y los legisladores, consciente o inconscientemente, trasladaran a los congresos locales la decisión política de incluir este precepto en sus textos constitucionales y su legislación electoral, sin embargo, su omisión en la Constitución política restringe el derecho político de las mujeres a votar y ser votadas en el ámbito municipal.

En nueve de las 17 entidades que celebraron elecciones en junio de 2015, se presentaron impugnaciones sobre violaciones al derecho político de las mujeres a ser electas en el ámbito municipal; cabe aclarar que en el caso del estado de Chiapas, también se incumplió lo mandado por la



<b>Cuadro 4. Partido mayoritario en el Congreso del estado</b>		
<b>Estado</b>	<b>Gobernador</b>	<b>Mayoría Congreso</b>
Baja California Sur	PAN	SI
Campeche	PRI	SI
Chiapas	PVEM	SI
Colima	PRI	NO
Distrito Federal	PRD	NO
Guanajuato	PAN	SI
Guerrero	PRI	NO
Jalisco	PRI	NO
México	PRI	SI -con alianza
Michoacán	PRD	NO
Morelos	PRD	SI
Nuevo León	CAND IND	NO
Querétaro	PAN	SI
San Luis Potosí	PRI	NO
Sonora	PRI	NO
Tabasco	PRD	SI
Yucatán	PRI	SI
Fuente: Elaboración propia con base en datos de los institutos electorales locales y los congresos estatales.		

Constitución para la postulación de diputados locales. Al respecto, diferentes tribunales atendieron estas controversias y emitieron diversos criterios, unos más encaminados a garantizar el principio de paridad entre mujeres y hombres (véase Cuadro 5).

Con estos precedentes, los estados de Baja California, Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán celebraron su jornada electoral el 7 de junio de 2015 para la renovación de la totalidad de integrantes de sus Congresos Locales.

En los estados de Campeche, Chiapas y Querétaro el porcentaje de mujeres que obtuvieron una curul en los congresos locales fue mayor que el de hombres; en Campeche el 60 por ciento del congreso local está conformado por mujeres, en Chiapas, el 52.5 por ciento, y en Querétaro el 52 por ciento. Por su parte, los estados que tienen un porcentaje menor de mujeres en los congresos locales son Colima, con el 20 por ciento de

mujeres; San Luis Potosí, con el 33.33 por ciento; Yucatán, con el 36 por ciento; y el Estado de México, con el 37.33 por ciento (véase Cuadro 5).

<b>Cuadro 5. Distribución de mujeres y hombres en los congresos locales de las entidades que celebraron proceso electoral local 2014-2015</b>									
<b>Estado</b>	<b>Mujeres</b>				<b>Hombres</b>				<b>Total</b>
	<b>MR</b>	<b>RP</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>MR</b>	<b>RP</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	
Baja California Sur	7	3	10	47.62	9	2	11	52.38	21
Campeche	13	8	21	60	8	6	14	40	35
Chiapas	11	10	21	52.5	13	6	19	47.5	40
Colima	5	5	10	20	11	4	15	44	25
Distrito Federal	15	14	29	43.94	25	12	37	56.06	66
Guanajuato	10	6	16	44.44	12	8	20	55.56	36
Guerrero	11	7	18	40	17	10	27	60	45*
Jalisco	8	7	15	38.46	12	12	24	61.54	39
México	19	9	28	37.33	26	21	47	62.67	75
Michoacán	10	6	16	42.11	13	9	22	57.89	38
Morelos	3	10	13	43.33	15	2	17	56.67	30
Nuevo León	10	6	16	38.1	16	10	26	61.9	42
Querétaro	8	5	13	52	7	5	12	48	25
San Luis Potosí	6	3	9	33.33	9	9	18	66.67	27
Sonora	9	4	13	39.39	12	8	20	60.61	33
Tabasco	9	6	15	44.12	12	7	19	55.88	34
Yucatán	7	2	9	36	8	8	16	64	25
<b>Totales</b>	<b>161</b>	<b>111</b>	<b>272</b>	<b>42.76</b>	<b>161</b>	<b>111</b>	<b>364</b>	<b>57.24</b>	<b>636</b>
Notas: MR, Mayoría Relativa; RP, Representación Proporcional.									
*En Guerrero falta designar una curul.									
Fuente: Resultados electorales del proceso 2014-2015 aparecidos en las páginas de los institutos electorales locales.									

A pesar de eso, si comparamos los resultados de esta elección respecto a 2012, el número de diputadas por el principio de mayoría relativa se incrementó considerablemente casi en la totalidad de los estados que celebraron elecciones en 2015, con excepción del Distrito Federal, donde el número de mujeres representadas en la Asamblea Legislativa es similar

al de 2012, y el estado de Colima, donde el número de mujeres fue menor que en 2012.

Una situación similar se presenta si comparamos 2015 respecto a 2012 en relación con el número de diputadas por el principio de representación proporcional, el cual se incrementó considerablemente casi en la totalidad de los estados que celebraron elecciones en 2015, con excepción del estado de Chiapas, donde el número de mujeres representadas en su Congreso local se redujo cuantiosamente.

Respecto a la renovación de los ayuntamientos, en las entidades federativas que celebraron elecciones en 2015 el número de cabildos gobernados por mujeres no se incrementó en la misma proporción que en el caso de los diputados locales. Los estados con un mayor porcentaje de ayuntamientos gobernados por mujeres son Querétaro, con un 44.44 por ciento, es decir ocho municipios de 18 que integran el estado; y Baja California, con un 40 por ciento, dos de cinco municipios del estado. En contraste, los estados con un menor número de ayuntamientos gobernados por mujeres son Campeche, con ningún municipio gobernado por una mujer; Michoacán, con un 2.7 por ciento, tres de 111 municipios; Guanajuato, con 4.35 por ciento, dos de 46 municipios; y San Luis Potosí, con tres de 58 municipios, 0.05 por ciento (véase Cuadro 6 en la siguiente página).

Si comparamos estos resultados con los obtenidos en las elecciones de 2012, podemos observar que el número de municipios gobernados por mujeres no se incrementó. Por el contrario, en muchos estados, como Jalisco, Michoacán y Yucatán, el número de municipios gobernados por mujeres disminuyó, lo que muestra la necesidad de una reforma legislativa que garantice el cumplimiento efectivo en todos los cargos de representación política del principio de paridad entre mujeres y hombres.

### III. Conclusiones

Debemos comprender que un modelo nacional electoral implica una manera distinta de entender los componentes del sistema electoral mexicano y sus interacciones. La existencia de órganos electorales del Estado con encomiendas y alcances específicos no implica, en ningún momento, que los desafíos en cuanto a la forma de cómo deben concebirse y organizarse las estructuras administrativas electorales esté agotada: el mayor desafío en la construcción de una nueva institucionalidad electoral autónoma no está sólo en la construcción de un sistema nacional electoral ni en regulaciones

<b>Cuadro 6. Distribución de mujeres y hombres en los ayuntamientos de las entidades que celebraron proceso electoral local 2014-2015</b>					
<b>Estado</b>	<b>Mujeres</b>		<b>Hombres</b>		<b>Totales</b>
	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	
Baja California Sur	2	40	3	60	5
Campeche	0	0	11	100	11
Chiapas	36	30.25	83	69.75	119*
Colima	2	20	8	80	10
Distrito Federal	4	25	12	75	16
Guanajuato	2	4.35	44	95.65	46
Guerrero	20	25	60	75	80**
Jalisco	7	5.6	118	94.4	125
México	21	16.8	104	83.2	125
Michoacán	3	2.7	108	97.3	111***
Morelos	6	18.18	27	81.82	33
Nuevo León	4	7.84	47	92.16	51
Querétaro	8	44.44	10	55.56	18
San Luis Potosí	3	5.18	55	94.82	58
Sonora	9	12.5	63	87.5	72
Tabasco	4	23.53	13	76.47	17
Yucatán	8	7.55	98	92.45	106
<b>Totales</b>	<b>139</b>	<b>13.85</b>	<b>864</b>	<b>86.15</b>	<b>1003</b>
Notas: *En el caso de Chiapas, no hay datos disponibles en tres ayuntamientos. **En Guerrero se anuló la elección del Ayuntamiento de Tixtla. ***En el caso de Michoacán, se anularon las elecciones de Sahuayo e Hidalgo. Fuente: Resultados electorales del proceso 2014-2015 aparecidos en las páginas de los institutos electorales locales.					

rígidas que dificultan la interpretación de las reglas electorales sino, también, en la transformación del sistema político en su conjunto.

La aplicación y funcionamiento de la reforma electoral modificó los equilibrios políticos del sistema político en su conjunto, pues incidió no sólo en la materia electoral sino también en la refuncionalización del federalismo mexicano. Al replantearse la relación entre el INE y los Organismos Públicos Locales en materia electoral, el INE asumió la rectoría de este nuevo sistema electoral con base en un esquema de coordinación con el resto de las instituciones electorales locales, y no en uno de subordinación de los Organismos Locales ante la autoridad nacional.

Este esquema enfrentó, y enfrenta retos centrales para el fortalecimiento de los institutos electorales locales, que no sólo transita por despartidizar la designación de consejeros electorales, sino por el cumplimiento irrestricto de las atribuciones conferidas por la ley y su sensible aplicación conforme a las dinámicas y necesidades locales. La construcción del Sistema Nacional Electoral debe enfocarse a elevar la calidad democrática de los procesos electorales para lograr la transmisión legal, pacífica y legítima del poder de tal forma que asegure la convivencia pacífica; propiciar la convergencia de los marcos legales, tanto federal como local, sin que esto implique renunciar a las dinámicas locales; impulsar oportunidades de colaboración institucional que favorezcan la construcción de una institucionalidad electoral de orden superior; eliminar las barreras legales que limitan la autonomía financiera y presupuestal de los Institutos Electorales Locales y fomentar el diálogo con todos los actores políticos, sociales y económicos.

## Referencias

### *Legislación*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2014), México.

*Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (2014), México.

*Ley General de Partidos Políticos* (2014), México.

### *Decretos*

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014, México.