

México y su nueva reforma político electoral

RENÉ TORRES-RUIZ^{1*}

RESUMEN

El propósito fundamental de este artículo es describir y analizar la reforma político-electoral aprobada y promulgada recientemente en México. En el texto se analizan las causas que impulsaron a los legisladores de las tres principales fuerzas políticas del país (PAN, PRI y PRD) a transformar el marco jurídico en la materia. Al mismo tiempo, señalamos y examinamos los que a nuestro juicio fueron los principales aspectos y dimensiones de esta reforma, sus aciertos y fallas, así como sus implicaciones para la vida política nacional y, muy especialmente, para la competencia electoral frente a los comicios de 2015 y 2018. De manera particular, nos detenemos en uno de los aspectos que consideramos cruciales en esta reforma, la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), que viene a transformar de manera importante la dinámica del cambio político en el país en materia electoral. Por último, señalaremos los retos y perspectivas que enfrenta el INE de cara al futuro inmediato, así como a mediano y largo plazo.

PALABRAS CLAVE: México, reforma político-electoral, elecciones, democracia.

1 México y su nueva reforma político electoral

* El presente artículo incorpora algunos fragmentos del texto de mi autoría titulado “Conformación, condiciones y perspectivas del Instituto Nacional Electoral en México”, en la revista Análisis Plural del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Debo aclarar, sin embargo que en el presente artículo se realiza un análisis de la reforma político-electoral que no aparece en el texto referido, donde me concentro únicamente en estudiar el proceso de conformación del INE, su significado y perspectivas

ABSTRACT

120) The purpose of this paper is to describe and analyze the political and electoral reform approved and enacted recently in Mexico. The paper discusses the causes that prompted legislators from the three main political forces in the country (PAN, PRI, and PRD) to transform the electoral legal framework. At the same time, I note and examine which in our view were the main aspects and dimensions of this reform, their successes and failures as well as its implications for national politics and, especially, for the electoral competition in 2015 and 2018. In particular, I stop at one of the aspects that I consider essential in this reform, the foundation of the National Electoral Institute (INE), which comes to significantly transform the dynamics of political change in the electoral system. Finally, we will indicate the challenges and prospects this new institution faces on the immediate future, as well as on the medium and long term.

KEY WORDS: Mexico, political and electoral reform, elections, democracy.

INTRODUCCIÓN

La reforma político-electoral recientemente promulgada en México se inserta en el marco de las negociaciones emprendidas, a partir de diciembre de 2012, por el Gobierno Federal y las tres principales fuerzas políticas nacionales: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuyo propósito esencial era sacar adelante ciertas reformas estructurales (también llamadas “estratégicas”). Estas negociaciones se desarrollaron en el seno del llamado *Pacto por México*.²

Esta reforma rompe con una inercia histórica de transformación del marco jurídico electoral que se venía dando en México de manera gradual y con una lógica *reformista*, acumulativa. Dicho de otro modo, imperaban en nuestro país las intenciones gradualistas, se trataba de ir construyendo, no sin sobresaltos

2 El Pacto por México se anunció el 2 de diciembre de 2012 en una ceremonia celebrada en el Castillo de Chapultepec. Durante los primeros encuentros entre las distintas fuerzas políticas, estuvieron presentes Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio Chong (por parte del PRI y del Gobierno Federal); Gustavo Madero y Santiago Creel (por el PAN); así como Jesús Zambrano y Jesús Ortega (representando al PRD). El pacto finalmente acordado contaba con cinco apartados: 1) Sociedad de Derechos; 2) Crecimiento Económico, empleo y competitividad; 3) Seguridad y Justicia; 4) Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la

y contratiempos, un sistema electoral y de partidos más plural y democrático, en el cual no ganaran los impulsos de los diferentes actores políticos involucrados, sino la búsqueda e implementación de las mejores fórmulas, de los más óptimos mecanismos y procedimientos que permitieran una competencia por el poder más equilibrada, además de favorecer —desde luego— que los ciudadanos tuvieran la posibilidad de elegir libremente a sus representantes dentro de un marco jurídico institucional sólido y confiable. Para ello sirvieron —y así fueron concebidas e implementadas— las distintas reformas electorales que tuvieron lugar en los años noventa, inclusive la reforma de 2007-2008.

Al respecto, Soledad Loaeza (2008:123-142) ha señalado:

A diferencia de otros procesos de transición que se caracterizaron por cambios súbitos, desmoronamientos, colapsos institucionales o rupturas dramáticas, en las que el punto de partida para la construcción de un nuevo orden político podía ser una *tabula rasa*, así no fuera más que simbólica, la experiencia mexicana se distingue porque siguió un camino largo, gradual y acumulativo en el que jugaron un papel central continuidades institucionales representadas por determinadas formaciones partidistas —concretamente el PAN y el PRI— y legislaciones electorales reformistas [...]

La reforma electoral negociada en 2013, es abrupta, con justificaciones y causas absurdas (los legisladores y el Gobierno Federal se encargaron de ello). Es también una reforma de grandes dimensiones, de alta complejidad y difícil de reglamentar; eso explica, en parte, la tardanza de los legisladores para sacar adelante la reglamentación secundaria, lograda meses después de la reforma constitucional, en mayo de 2014. Al mismo tiempo, la redacción del dictamen final resultó poco afortunada, confusa, y admite interpretaciones diversas que abren la puerta a la discrecionalidad, fundamentalmente, en lo relativo a las atribuciones del nuevo Instituto Nacional Electoral (INE), que sustituye al Instituto Federal Electoral (IFE). Esta particularidad puede ser muy grave y generar grandes controversias durante y después de los comicios que habrán de ser regulados por esa legislación.

Como dije, es una reforma que desapareció, absurdamente, una de las “instituciones guardianes” de nuestra incipiente democracia: el IFE, símbolo de la transición mexicana, de sus acercamientos y devaneos con el sueño democrático. El IFE fue la institución encargada de organizar y conducir los distintos

procesos electorales que se vivieron en México desde su creación en octubre de 1990.

En términos generales el IFE cumplió con sus funciones. Permitió que la competencia entre los partidos fuera más equilibrada, equitativa y justa. Buscó poner en el centro de sus intereses, de sus esfuerzos, el cuidado y la protección de los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos: organizarse con plena libertad en partidos políticos, votar y ser votado. Hizo posible la instauración de la democracia mínima. Es cierto que se pueden señalar descuidos, omisiones y yerros —varios de ellos graves— por parte de los distintos consejeros electorales que a lo largo de casi 24 años integraron, en distintos momentos, el Consejo General de esa institución, como lo ocurrido, por ejemplo, en las elecciones de 2006 y 2012. No entraremos en más detalles al respecto por no ser el objeto principal de este trabajo.

También es cierto que el IFE se vio envuelto en más de una ocasión en fuertes controversias, en serios conflictos postelectorales y en enérgicas descalificaciones que provinieron desde distintas fuerzas políticas, desde diversos flancos ideológicos. Y es igualmente cierto que, una vez fundado el IFE, las condiciones de competencia entre los partidos mejoraron, se fortalecieron y permitieron construir y apreciar un México mucho más plural y diverso, un México más cercano a la realidad. Así, un pluralismo que durante tantos y tantos años fue negado por los poderosos tuvo la posibilidad —y la enorme fortuna— de emerger y mostrarse en toda su complejidad, por lo menos, en el ámbito electoral.

Conviene recordar brevemente, que en los años del autoritarismo priísta las izquierdas nacionales fueron llevadas y obligadas a permanecer en la clandestinidad, casi en el *ostracismo político*. La derecha (entiéndase el PAN), por su parte, fue tolerada como una “oposición leal”,³ pero con nulas o muy pocas posibilidades de tener acceso al ejercicio del poder político dentro de la institucionalidad estatal. El sistema de partido hegemónico era lo que prevalecía en el México de aquellos años. Este sistema fue descrito de la siguiente manera:

[...] el partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia *de facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda,

3 El PAN, desde que fue fundado en septiembre de 1939 por el político conservador Manuel Gómez Morín, representó una “oposición leal”; no supeditada a los gobiernos revolucionarios emanados del PRI. Para este planteamiento, ver Loaeza (1999).

autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la alternancia; *no puede* ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder. Esto implica que el partido hegemónico seguirá en el poder tanto si gusta como si no (Sartori, 2000: 276-277).

Eran los tiempos donde se hacía presente la “dictadura perfecta” a la que se refirió en su momento el escritor peruano Mario Vargas Llosa,⁴ o bien, esa “monarquía sexenal absoluta” señalada por el politólogo e historiador Daniel Cosío Villegas (1973: 31), en la que todos los espacios de competencia política estaban totalmente restringidos y controlados por el partido de Estado. La unanimidad se imponía sin miramientos.

Esa unanimidad impuesta fue desvaneciéndose, paulatinamente, como resultado de los cambios políticos en materia electoral. La transición votada, como la denominó Mauricio Merino (2003), permitió a la izquierda partidista convertirse en una fuerza política significativa a nivel nacional. Facilitó que su voz se escuchara y pudiera poner sobre la mesa temas que antes no se pensaban y mucho menos se discutían. Referente a esto, Aguilar Camín ha sostenido:

La izquierda mexicana ha hecho un largo y exitoso trayecto en las últimas décadas. Dejó de ser un actor testimonial, condenado a la invisibilidad o a la irrelevancia, para volverse una fuerza capaz de ganar elecciones y disputar la presidencia. La izquierda gobierna la mayor y la más moderna de nuestras ciudades, es una fuerza decisiva en el Congreso, un tercio clave tanto de la pluralidad como de la gobernabilidad de México (Aguilar Camín, 2014: 21).

De la derecha ya lo sabemos; ganó la Presidencia de la República en el año 2000, siendo su candidato Vicente Fox. Aunque decepcionó a propios y extraños y se dedicó a dar continuidad a varios de los proyectos y políticas económicas de la clase tecnocrática priísta. Acción Nacional, tanto en el sexenio de Fox como en el de Felipe Calderón, perdió la gran oportunidad histórica de empujar un verdadero cambio en el país. México se quedó varado en la transición, alejándose de la posibilidad de crear nuevas y firmes expectativas para un mejor futuro. Pero tampoco ahondaré en ello.

Regresemos a los tiempos recientes. La justificación que los legisladores de todos los partidos políticos esgrimieron para llevar a cabo la reforma político-electoral aprobada a fines de 2013, era que los gobernadores de los distintos

4 Vargas Llosa se refirió de esta manera al sistema político mexicano en un encuentro de la revista *Vuelta* celebrado en 1990, editada por el poeta y ensayista Octavio Paz.

estados de la república intervenían indebidamente y siempre a su favor en los comicios celebrados en sus respectivas entidades. Los legisladores federales aducían que los titulares del ejecutivo estatal practicaban estas tácticas antidemocráticas mediante el control de los distintos consejos electorales estatales, donde nombraban a sus personeros para encargarse de velar por sus intereses y los de su partido al momento de contender en unas elecciones.

De este modo, como lo ha señalado Eduardo Huchim,⁵ la hegemonía de los gobernadores, capaz de supeditar a los otros poderes constitucionales, viciaba las elecciones y ejercía un gran control sobre las instituciones encargadas de organizar los comicios. Impulsada por el PAN y con la simpatía del PRD, la reforma político-electoral promulgada en 2014 tenía, originalmente, el objetivo de crear un ente nacional encargado de organizar todas las elecciones, tanto federales como estatales y municipales. Un órgano de estas características fue visto por algunos comentaristas y analistas de la realidad política nacional como un atentado contra el federalismo, mientras que los defensores de la centralización electoral alegaban que el federalismo plasmado en la Constitución es, en la práctica, un descarado *neofeudalismo* que frena el avance democrático del país. Como quiera, la primigenia intención centralizadora de esta reforma no se alcanzó —o se alcanzó parcialmente— debido, sobre todo, a las presiones de los gobernadores.

A mi juicio, frente a esta polémica y seria problemática la pregunta que debemos formularnos es, si no era más pertinente transformar ciertas instituciones y legislaciones que sirvieran para contener los embates antidemocráticos de los gobernadores, impulsando y apuntalando a la par un proceso de cambio político que quizá hubiese contribuido a democratizar el país a nivel “subnacional”. Un nivel, evidentemente, en el que la salud democrática de nuestro país es muy precaria. ¿No era mejor buscar la reforma del poder, para con ello ayudar a la democratización de las entidades? ¿Era necesario regresar a la vetusta fórmula del centralismo en detrimento del federalismo? ¿Se requería una reforma electoral de tal calado? Estoy convencido que no.

No obstante, existen otras ópticas en relación con este asunto. Un ejemplo es lo señalado por Eduardo Huchim:

5 En una conversación sostenida con el autor de estas líneas.

¿Cómo procesar tales reformas democráticas (a nivel de los estados de la República) si los gobernadores controlan todo en sus estados y, contra la Constitución federal, concentran en su persona las decisiones legislativas y muchas de las judiciales? Lo cierto es que la relativa alta calidad de las elecciones federales no se replica en las del ámbito local, y en la mayoría de los estados mexicanos no se han materializado los avances democráticos de los últimos 25 años ⁶.

Por otro lado, se corre el enorme riesgo de que esta reforma termine siendo “el parto de los montes”, es decir, un acontecimiento anunciado con bombo y platillo, impregnado de promesas ilusorias, que en realidad termine siendo algo menor e intrascendente, sin la capacidad de poner al día el sistema electoral y de partidos y de dar mayores certezas a los distintos contendientes en cuanto a la legalidad y la legitimidad de los comicios. Ello podría acarrear una desilusión más en el imaginario colectivo nacional, algo que sin duda no necesitamos en una época tan convulsa como la que experimentamos hoy en día. Por el contrario, nos puede infligir un fuerte daño y convertirse en un obstáculo en la pugna que tenemos los mexicanos desde hace varios años para instaurar una auténtica democracia.

PROCESO PARA INTEGRAR EL CONSEJO GENERAL DEL INE

El Dictamen con proyecto de Decreto para reformar la Constitución en materia político-electoral fue aprobado el 3 de diciembre de 2013 por el pleno del Senado de la República por 107 votos a favor, 16 en contra y 1 abstención. Por su parte, la Cámara de Diputados hizo lo propio el 5 de diciembre de 2013, con 409 votos a favor, 69 en contra y 3 abstenciones. Por último, como parte de este proceso legislativo, el Congreso de la Unión aprobó el 13 de diciembre de 2013, la reforma constitucional en materia político-electoral. Posteriormente, el 22 de enero de 2014 la Comisión Permanente del Congreso realizó la Declaratoria de la Reforma, al ser aprobada por 18 legislaturas estatales. Una vez que esto ocurrió, el Presidente de la República, el priista Enrique Peña Nieto, procedió a la promulgación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en materia político-electoral. La

⁶ Esta idea fue vertida por Huchim en una “conversación electrónica” sostenida con quien esto escribe.

promulgación presidencial apareció en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 10 de febrero de 2014.⁷

En esta reforma se estipula, entre otras cosas, la desaparición del IFE y la creación de una institución nacional, el Instituto Nacional Electoral (INE), con facultades más amplias. Del mismo modo, se determinó establecer un mecanismo novedoso (quién sabe si más efectivo y conveniente) para integrar el Consejo General del INE, e incrementar el número de consejeros. Describamos brevemente este proceso.

El 17 de febrero de 2014 el pleno de la Cámara de Diputados aprobó, por mayoría calificada (389 votos a favor, 50 en contra y cuatro abstenciones)⁸, el acuerdo donde se establecía el proceso para la integración del Comité Técnico de Evaluación que elegiría a los consejeros del INE, así como la convocatoria para la elección de los 11 consejeros del nuevo instituto electoral.⁹ En la convocatoria se decía que los consejeros serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara baja.

El planteamiento consistía en que el Comité Técnico (conformado por siete “personas de reconocido prestigio”), analizaría y evaluaría los perfiles y trayectorias de los aspirantes a integrar el Consejo General del INE. Una vez que el Comité Técnico estuvo instalado¹⁰ comenzó el proceso de inscripción de los aspirantes (el viernes 21 de febrero) concluyendo el miércoles 5 de marzo.

7 El decreto está disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

8 En esta votación algunos legisladores del PRD y la mayoría de Movimiento Ciudadano (MC) y del Partido del Trabajo (PT), se opusieron al documento en cuestión.

9 La consulta de este documento está disponible en: http://www.diputados.gob.mx/documentos/INE/ELECCION_VoBo_19-30horas.pdf

10 Esto sucedió el jueves 20 de febrero, cuando la Junta de Coordinación Política (Jucopo) de la Cámara de Diputados informó quiénes serían los siete integrantes del Comité Técnico. Simplemente recordar que en el acuerdo anteriormente referido los legisladores habían establecido que este Comité estaría conformado por tres representantes de la Cámara de Diputados, dos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y dos más del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Así pues, los tres representantes de la Cámara baja (elegidos por la Jucopo) fueron Ricardo Becerra Laguna, Alejandro González Alcocer y Jorge Moreno Collado. La CNDH nombró a Tonatiuh Guillén López y a José Antonio Lozano Diez. Mientras que el IFAI designó a Enrique Cárdenas Sánchez y a Soledad Loechea.

Cuando se dio a conocer la lista de candidatos registrados en un primer momento (307 en total)¹¹, los integrantes del Comité evaluador procedieron a seleccionar de entre esa lista inicial, 11 quintetas, es decir, propusieron 55 nombres, sobre los cuales los diputados tendrían que elegir a los 11 integrantes del Consejo General. El plazo para que esto se hiciera era el 8 de abril, de lo contrario los legisladores deberían insacular los nombres de los próximos consejeros de entre las 11 listas presentadas, y de no ponerse de acuerdo los legisladores, sería entonces la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la que designaría a los nuevos consejeros.

Los criterios empleados por los miembros del Comité Técnico para seleccionar a los aspirantes fueron: su conocimiento en la materia, la experiencia, trayectoria personal y profesional, así como la solvencia ética, procurando, en todo momento, el principio de equidad de género. También se debían cumplir ciertos requisitos formales como acreditar ser ciudadanos mexicanos por nacimiento y no contar con otra nacionalidad, tener más de 30 años de edad al día de la designación, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, estar inscritos en el Registro Federal de Electores, contar con credencial de elector vigente y no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral, ni de su equivalente a nivel local durante el último proceso electoral federal o local ordinario.

Cabe mencionar que los consejeros electorales que en ese momento formaban parte del Consejo General del IFE (Marco Baños, Lorenzo Córdova, María Marván y Benito Nacif), no contarían con pase automático para ocupar un cargo en el Consejo General del nuevo organismo, pero sí tendrían la posibilidad de presentar su solicitud y participar en la convocatoria. Al final del proceso tres de los cuatro consejeros del IFE fueron elegidos para incorporarse al INE. La única excluida de la selección final fue María Marván (debido a una negociación ríspida de última hora entre panistas y priístas).

11 La lista completa de aspirantes puede ser consultada en la siguiente dirección electrónica: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2014/03-Marzo/06/6063-Se-inscriben-307-aspirantes-a-los-11-puestos-de-consejero-en-el-nuevo-Instituto-Nacional-Electoral-INE>

Finalmente, el lunes 24 de marzo la Junta de Coordinación Política (Jucopo) de la Cámara de Diputados difundió las once listas¹² de candidatos finalistas a ocupar igual número de cargos como consejeros del INE, que el Comité Técnico le presentó. El 3 de abril —inclusive días antes de cumplirse el plazo fatal: que era el 8 de abril—, el pleno cameral nuevamente por mayoría calificada (417 votos a favor, 41 en contra y 4 abstenciones) avaló la designación de Lorenzo Córdova Vianello como presidente del INE, así como el nombramiento de los otros 10 integrantes del nuevo organismo electoral: Adriana Margarita Favela Herrera, José Roberto Ruiz Saldaña y Ciro Murayama Rendón, fueron electos para un periodo de nueve años; Enrique Andrade González, Marco Antonio Baños Martínez, Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles y Benito Nacif Hernández, ocuparán su cargo durante seis años; y Beatriz Galindo Centeno, Arturo Sánchez Gutiérrez y Javier Santiago Castillo, lo harán por tres años.

Una vez que esto ocurrió los diputados instaron al Consejo General del IFE para convocar a su última sesión con el objeto de llevar a cabo la extinción de esa autoridad electoral en funciones. Este acto protocolario se celebró el 4 de abril por la tarde en una reunión maratónica, dando paso, al mismo tiempo, al nacimiento del INE, con la celebración de su primera sesión en donde los nuevos consejeros electorales rindieron protesta.

LA NUEVA REGLAMENTACIÓN DE LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL

El 15 de mayo tras largas horas de discusión y con 15 días de retraso, finalmente la Cámara de Diputados aprobó la legislación secundaria en materia político-electoral, con lo que se expidieron las leyes de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe), de Partidos Políticos (LGPP) y de Delitos Electorales (LGMDE), además de las reformas a las leyes del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Digo que la legislación secundaria fue aprobada con retraso porque de acuerdo con el Transitorio Segundo del Decreto de la reforma político-electoral, el Congreso de la Unión debía:

12 Véase la lista completa de las once quintetas de aspirantes al INE, disponible en: http://www.milenio.com/politica/INE-consejeros-San_Lazaro-Camara_de_Diputados-IFE-seleccion_consejeros_0_268173461.html

[...] expedir las leyes generales en materia de delitos electorales, así como las que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales y procesos electorales, de conformidad con lo previsto en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014.

Sin embargo, el Congreso no lo hizo, incumpliendo una vez más el plazo que él mismo se fija para realizar determinadas tareas y cumplir con ciertos compromisos. Lo preocupante de esta recurrente actitud de ilegalidad por parte del Congreso de la Unión, es que no existe ninguna instancia encargada de obligar a los legisladores a cumplir con los plazos fijados y, de no ser así, sancionarlos. Como quiera que haya sido, el dictamen aprobado el 15 de mayo fue avalado en lo general con 381 votos a favor, 62 en contra y 11 abstenciones, y en lo particular con 232 votos a favor, una abstención y 196 en contra. Una semana después, el 23 de mayo, el presidente Peña Nieto promulgó el decreto de las leyes secundarias en materia político-electoral, necesarias para organizar las elecciones federales y locales a realizarse durante el 2015 en 18 entidades de la república. La nueva legislación fue publicada el viernes 23 de mayo en el *DOF*, entrando en vigor al día siguiente.

Una vez aprobadas las leyes secundarias en materia político-electoral a nivel federal, se requería que los congresos de las distintas entidades que celebrarán comicios en 2015 realizaran diversos ajustes a las constituciones y leyes estatales y locales. La fecha límite establecida por el INE para desarrollar estas adecuaciones era el 9 de julio, dado que la Constitución federal establece que las leyes electorales que habrán de regir en un determinado proceso no podrán ser reformadas durante los 90 días previos al inicio de éste. Hay que recordar que el proceso electoral 2014-2015 inició el 7 de octubre de 2014.

Este proceso de armonización de las legislaciones estatales con la federal fue lento y problemático, demostrando que existían importantes resistencias para que el marco jurídico-electoral de las distintas entidades se transformara. Finalmente, los congresos estatales aprobaron la reforma constitucional en materia electoral antes del límite fijado. Los estados que más demoraron en la aprobación de las reformas fueron Nuevo León y Jalisco. Tras varias semanas de acuerdos y desacuerdos y 38 votos a favor, el Congreso de Jalisco aprobó el domingo 6 de julio la reforma electoral. A su vez, el congreso de Nuevo León

aprobó la reforma unas horas antes del vencimiento del plazo, el martes 8 de julio por la noche, en una sesión extraordinaria en donde se presentaron fuertes protestas por parte de simpatizantes del PRD y el PT.

Frente a estas resistencias, desde la Presidencia de la República incluso se dijo, a mediados de junio, que las Entidades Federativas estaban obligadas a cumplir con la homologación de las leyes electorales y que de no darse este proceso debidamente en los estados donde habrá comicios en el 2015, el Ejecutivo Federal estaría en condiciones de interponer controversias constitucionales, a efecto de que la norma federal se aplicara ante la ausencia de la ley local (*La Jornada*, 17/06/2014).

Al respecto distintos consejeros electorales también señalaron, en su momento, que de no darse la armonización de las legislaciones electorales locales con la federal, ello no pondría en riesgo los comicios en las entidades donde este proceso legislativo no hubiese terminado exitosamente. Los consejeros sostenían esto, dado que de haberse presentado tal escenario, las contradicciones jurídicas hubiesen sido resueltas en última instancia mediante el principio de *supremacía constitucional*, ya que la Constitución es la norma más importante, jerárquicamente se encuentra por encima de cualquier ordenamiento y, por lo tanto, armoniza todas las leyes federales y estatales. Sin embargo, hay que señalar que cabía también la posibilidad de que ante la falta de adecuación de las legislaciones electorales locales con las nuevas disposiciones federales, se generaran fuertes conflictos y se terminaran judicializando los comicios en el 2015. Abordemos a continuación los que creemos constituyen los puntos medulares de la reforma en materia político-electoral:

Equidad de género en las candidaturas

Los diputados y senadores aprobaron como parte de esta reforma en materia político-electoral, un aspecto importante. Los partidos políticos deberán promover y garantizar la paridad entre los géneros (50% mujeres, 50% hombres), cuando se trate de la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). El INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (Oples), en el ámbito de sus competencias, tendrán

facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad.

Sin duda este aspecto de la reforma es un avance significativo, dado que permite un equilibrio entre hombres y mujeres en cuanto a las posibilidades de unos y otras para contender por puestos de elección popular, en una sociedad caracterizada por favorecer histórica y sistemáticamente a la población masculina. Estas cuotas de género son, en efecto, leyes inscritas en la *discriminación positiva* (también conocidas como *acciones afirmativas*), entendiendo por esto aquellas acciones que se aplican a las personas pertenecientes a grupos sociales que han sido discriminados en ciertos momentos y por determinadas circunstancias históricas. Lo que se busca con estas acciones es resarcir el daño recibido por estos grupos mediante la apertura de espacios o beneficios que el Estado proporciona a la ciudadanía. En el caso de las mujeres es frecuente observar que esta clase de medidas se traduzcan en cuotas para crear un más equilibrado acceso al mercado laboral.

Ciertamente la discriminación positiva es, o debe ser, una medida de emergencia y temporal, planteada para ayudar a combatir la discriminación hacia los grupos que en determinadas sociedades la han padecido, como es el caso de las mujeres. Lo que se espera es que este tipo de políticas, en algún momento futuro, contribuya a erradicar la discriminación, haciendo posible prescindir de las cuotas reservadas para mujeres. Mientras tanto, me parece que es una buena medida, en tanto “Parece claro que la discriminación positiva, la cuota por ejemplo, ha jugado un papel importante y ha permitido avances en muchos países en la perspectiva de la igualdad entre hombre y mujer” (Pajares, 2005: 161).

Reelección para puestos de elección popular

Con esta reforma se aprobó la reelección de diputados y senadores hasta por 12 años. Para el caso de diputados federales esto significa que tendrán la posibilidad de reelegirse hasta por cuatro periodos. Esta disposición entrará en vigor a partir de 2015. Los senadores, por su parte, podrán reelegirse por dos periodos a partir de 2018. Cabe aclarar que esta disposición no aplica para los actuales legisladores.

La reelección contempla, igualmente, a diputados locales (hasta por cuatro periodos consecutivos) y a presidentes municipales, regidores y síndicos. Es importante señalar que la postulación (para reelegirse) sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que hubiese postulado a quien pretende reelegirse (Artículo 116 constitucional).

Quizá uno de los puntos débiles de esta modificación es que seguirán siendo las propias cúpulas partidistas las que en primera instancia, tomen la decisión respecto a si un funcionario público electo mediante el voto popular, podrá ser o no postulado nuevamente para darle continuidad a su cargo. Esta determinación fortalece a las dirigencias partidistas y puede generar una mayor supe-ditación de los funcionarios electos popularmente frente a éstas.

Es preciso aclarar que el motivo de impulsar la reelección tenía dos propósitos fundamentales: *i*) la profesionalización de los legisladores y *ii*) generar un mayor compromiso de los representantes con sus representados. Ciertamente, permitir la reelección inmediata puede contribuir a que los representantes populares ejerzan su encargo con más responsabilidad y cuidado, viéndose obligados a prestar mayor atención a las demandas, necesidades y expectativas de los ciudadanos que votaron por ellos. La reelección otorga también a la ciudadanía la posibilidad de premiar o castigar (mediante el ejercicio del sufragio) a sus representantes. Pero si esa reelección, como decíamos anteriormente, depende en un primer momento de la aprobación de los dirigentes partidistas, la reforma misma puede perder sentido, desvirtuarse. De ocurrir esto último se impediría que, en efecto, los representantes prioricen los intereses y demandas ciudadanas por sobre los de sus dirigentes de partido. Ya veremos cómo se desarrolla este ejercicio luego de muchos años de ser un tema vedado, excluido totalmente de la agenda política nacional y, desde luego, de las prácticas políticas.

Porcentaje para mantener el registro

Con la reforma constitucional, aprobada en el 2013, se estableció que los partidos políticos podrán participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales, pero la novedad consiste en que para conservar su registro los partidos deberán obtener, “al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación

del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión” (Artículo 41 constitucional). De otra manera, el registro les será cancelado.

Antes el porcentaje requerido para conservar el registro era de dos por ciento. Este cambio tiene varias implicaciones. Subir el umbral de la votación para retener el registro como partido político nacional y tener acceso de esa manera a los nada despreciables recursos que otorga la autoridad electoral, pondrá en algunos aprietos a determinados partidos: Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (MC) o Nueva Alianza (Panal). Esta medida puede afectar también a los nuevos partidos que durante el 2014 obtuvieron su registro. En esta última situación encontramos a las tres organizaciones que el 1º de agosto se incorporaron al sistema de partidos en México: 1) Encuentro Social (ES),¹³ encabezado por Hugo Eric Flores, 2) Frente Humanista,¹⁴ cuyo líder es Ignacio Irys Salomón y 3) Movimiento de Regeneración Nacional (Morena),¹⁵ encabezado por el dos veces candidato presidencial perredista, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), pero cuyo presidente formal es Martí Batres.

No perdamos de vista que el PT y MC alcanzaron 4.2% en la pasada elección federal, mientras que Panal registró 4.3%, y el PVEM obtuvo el 6.4%, siendo el mejor posicionado de entre los llamados partidos pequeños. Esta situación, han señalado algunos críticos de la nueva legislación, puede llevar a construir un sistema de partidos en donde únicamente, podrán sobrevivir los partidos mayoritarios (PAN, PRI y PRD). Indudablemente esto es un riesgo latente a partir de la nueva reforma. Con ésta se puede llevar al país a experimentar una

13 Un partido conservador de inspiración cristiana que se dice conformado por aquellos “que le temen a Dios” (Milenio, 17 de junio de 2014). Este nuevo partido se distingue por impulsar un proyecto que ayude a reposicionar “el concepto tradicional de familia” (Reforma, 15 de junio de 2014, p. 6). Encuentro Social ha sido por 12 años una Asociación Política Nacional (APN) y que en distintos momentos decidió establecer alianzas electorales con el PAN, PRI y PRD.

14 Un partido cercano a la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (Codic). Su líder más visible ha desfilado por la priista Confederación Nacional Campesina (CNC), por el Partido Campesino y Popular (PCP) y más recientemente por el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina que en el año 2006 tuvo como abanderada presidencial a Patricia Mercado (Reforma, 15/06/2014).

15 Movimiento social encabezado por AMLO y que el 19 de noviembre de 2012, en una concentración masiva celebrada en el Zócalo capitalino, miles de simpatizantes lopezobradoristas tomaron la determinación a mano alzada de convertirse en un partido político.

situación de *pluralismo contralado*, en donde los sectores de la ciudadanía que no coincidan con las propuestas programáticas y temáticas de las tres principales fuerzas políticas se verán ante tres alternativas: a) votar por alguno de los tres partidos mayoritarios, b) abstenerse de emitir su voto, y c) anular el sufragio. Con estos cambios a la legislación electoral la representación de las minorías puede verse comprometida.

Pero no sólo eso. Los grandes partidos también pueden enfrentar problemas en ciertos estados de la república donde históricamente no han sido una fuerza política relevante. Inclusive a los pocos días de aprobada la reforma al marco jurídico electoral, la dirigencia del PRD señaló que con ella se puede ver afectado en diversos estados (muchos localizados en el norte del país), fomentando así el bipartidismo PRI-PAN en esas entidades.

Fecha de inicio del proceso electoral

La fecha en que iniciará el proceso electoral fue modificada. Anteriormente el proceso electoral iniciaba la primera semana del mes de octubre previo a la celebración de los comicios. Con las nuevas leyes el proceso electoral comenzará la primera semana de septiembre. Aunque esto se aplicará a partir de 2015. En 2014 (“por única ocasión”) se mantendrá la primera semana de octubre como la fecha de arranque del proceso electoral. De acuerdo con la legislación aprobada lo que sí se modificó fue la fecha de las votaciones a nivel federal, ya no será más el primer domingo de julio sino el de junio. Se adelanta un mes.

Elección de consejeros electorales locales

La nueva reforma crea los Organismos Públicos Locales Electorales (Oples) en sustitución de los Institutos Electorales Estatales. Los Oples estarán integrados por un consejero presidente y seis consejeros electorales que serán seleccionados y nombrados por el Consejo General del INE. Este punto lo veremos con mayor detalle más adelante, dado que constituye uno de los aspectos nodales —y más polémicos— de la reforma.

Remoción de consejeros electorales locales

A partir de la nueva legislación electoral el INE tendrá facultades para remover a los consejeros electorales de los Oples. Según el artículo 102 de la Ley General

de Instituciones y Procedimientos Electorales, son siete las causas por las que el INE podrá tomar esta decisión:

- a. Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros.
- b. Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar.
- c. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos.
- d. Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes.
- e. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo.
- f. Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo, y
- g. Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquélla que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.

El secretario ejecutivo del INE será el encargado de notificarle al consejero local electoral que presuntamente haya incurrido en alguna de las faltas señaladas anteriormente, que se iniciará un proceso en su contra en donde deberá comparecer. Una vez que el consejero en cuestión haya presentado elementos de prueba que estime pertinentes para su defensa, el secretario ejecutivo someterá el dictamen con proyecto de resolución al Consejo General del INE. La remoción del consejero, en caso de determinarse, únicamente procederá si se cuenta con ocho de los once votos posibles en el Consejo General del Instituto.

Atracción de elecciones locales. El INE “podrá” —bajo circunstancias extraordinarias— atraer la organización y realización de las elecciones que se desarrollen en estados y municipios. De no presentarse estas circunstancias excepcionales la responsabilidad recaerá en los Ople. Cabe mencionar que este punto de las leyes secundarias representó, al igual que los dos anteriores, uno de los aspectos más controvertidos entre las distintas fuerzas políticas. Por ser un tema igualmente sensible y medular de la Reforma Política que estamos revisando, lo retomaremos en líneas posteriores.

Fiscalización. La Legipe establece que “la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su comisión de fiscalización”. Este hecho representa una modificación en relación con lo que decía el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), ya que anteriormente esa tarea recaía en la Unidad de Fiscalización del otrora IFE. La comisión encargada de estas tareas estará integrada por cinco consejeros del INE, que podrán apoyarse en la Unidad Técnica de Fiscalización (contemplada en las nuevas disposiciones legales) para desarrollar apropiadamente sus funciones. Esta comisión será presidida por el consejero Benito Nacif.

Una medida más en relación con este tema de la fiscalización, es que ésta se podrá realizar en tiempo real, es decir, de manera simultánea al desarrollo del proceso electoral. Así, la Unidad Técnica de Fiscalización podrá monitorear los gastos de los partidos conforme estén teniendo lugar las elecciones, además de haberse reducido a un mes el tiempo con el que contará la Unidad para revisar los informes presentados por los distintos partidos. Esta medida hará más rápida y expedita la tarea de fiscalización que tantas impugnaciones y malestares generó en los comicios presidenciales de 2012.

Financiamiento. El artículo 50 de la LGPP establece que

[...] los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa [...] el financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público.

- a. Los recursos que reciban los partidos serán administrados por el INE y se calcularán con base en los votos recibidos por cada organización política en la última elección. En el caso del financiamiento privado la nueva legislación (artículo 56 de la LGPP) contempla tres modalidades:
- b. Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen los militantes de los partidos políticos;
- c. Las aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y

Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes durante los procesos electorales federales y locales, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.

Habrán límites anuales para el financiamiento privado. En este sentido cada partido estará impedido para recibir aportaciones o cuotas de sus militantes por un monto superior al 2 por ciento del financiamiento público otorgado a todos los partidos y que el INE reparte entre las distintas fuerzas políticas (este año equivaldría aproximadamente a unos 76 millones de pesos). Relativo a las donaciones de simpatizantes, tendrán que ser como máximo el 10 por ciento del tope de gasto fijado para la elección presidencial inmediata anterior (alrededor de 33 millones de pesos). Y las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para las últimas elecciones presidenciales (alrededor de 1.6 millones de pesos). Recordemos que el tope de gasto de campaña para presidente de la República en 2012 fue de 336.1 millones de pesos.

De esta manera, con la reforma prevalece el financiamiento público sobre el privado. Esta disposición no se modifica en ese sentido, ya que apareció en estos términos por primera vez en la legislación electoral con la reforma de 1996 y cuyos efectos, en términos generales, han sido positivos. No obstante,

a partir de ahora los partidos podrán gozar de un mayor monto de financiamiento privado en comparación con lo que podían recibir anteriormente, ya que éste aumentará en 226 por ciento, al pasar de 33 millones 611 mil pesos a 109 millones 826 mil 929.89 pesos (76 millones 215 mil 721.89 pesos provendrán de sus militantes y 33 millones 611 mil 208 pesos de sus candidatos y simpatizantes).

Prorrrateo. Con la reforma se establecieron nuevas reglas en relación con este tema que tantas controversias originó en torno a las elecciones presidenciales de 2012. Precisamente por esa razón este punto fue uno de los más polémicos en el proceso para construir un nuevo marco jurídico en materia electoral. Recordemos que el PRD y el PAN acusaron al PRI durante los comicios presidenciales de 2012 de utilizar este mecanismo para evitar que su entonces candidato presidencial, Enrique Peña Nieto, fuera sancionado por rebasar el tope de campaña establecido para aquella contienda. Panistas y perredistas argumentaban que los priistas cargaban las erogaciones hechas por su partido a las campañas de sus diversos candidatos, evitando de esa forma que su candidato a la presidencia rebasara el tope establecido. Un ejemplo de esto, es que en los comicios de 2012 el Revolucionario Institucional asignó a Peña Nieto, en varios eventos de campaña, muy bajos porcentajes respecto al 50 por ciento del gasto. Ello fue posible porque el inciso b) del artículo 177 del Reglamento de Fiscalización del IFE permitía al establecer lo siguiente:

- a. Por lo menos el cincuenta por ciento del valor de dichas erogaciones deberá ser distribuido o prorrateado de manera igualitaria entre todas las campañas del partido o coalición beneficiadas por tales erogaciones, debiendo entenderse como la distribución o prorrateo que resulte de dividir el total prorrateable en partes idénticas entre las campañas beneficiadas con el gasto, lo que se traduce en la asignación de montos iguales a los candidatos promovidos; y
- b. El cincuenta por ciento restante de su valor será distribuido o prorrateado de acuerdo con los criterios y bases que cada partido o coalición adopte, en concordancia con las campañas beneficiadas indicadas en el inciso a) del presente artículo. Dichos criterios deberán hacerse del conocimiento de la Unidad de Fiscalización al momento de la presentación de los informes de campaña, y por ningún motivo podrán ser

modificados con posterioridad. El partido u órgano de finanzas de la coalición deberá especificar los porcentajes de distribución aplicados a cada campaña.

Con las modificaciones al marco legal se estableció que los partidos políticos podrán distribuir sus gastos de campaña tomando en cuenta doce posibles variantes, que cambian dependiendo de cómo participan en un determinado acto de campaña los distintos candidatos tanto federales como locales. Las doce combinaciones contempladas en el artículo 83 de la LGPP, son:

- a. En el caso de candidato a Presidente de la República y un candidato a Senador, se distribuirá el gasto en un cuarenta por ciento para Presidente de la República y un sesenta por ciento al candidato a Senador;
- b. En el caso de candidato a Presidente de la República y un candidato a Diputado Federal, se distribuirá en un sesenta por ciento al candidato a Presidente de la República, y un cuarenta por ciento al candidato a Diputado Federal;
- c. En el caso de los candidatos a Presidente de la República, Senador y Diputado Federal, se distribuirá el gasto en un veinte por ciento al Presidente de la República, cincuenta al candidato a Senador, y en un treinta por ciento al candidato a Diputado Federal;
- d. En caso de que los gastos de campaña estén integrados para los candidatos a Presidente de la República, Senador, Diputado Federal y una campaña local, el gasto será distribuido en un quince por ciento al candidato a Presidente de la República; un treinta y cinco por ciento al candidato a Senador; en un veinticinco por ciento al Diputado Federal y un veinticinco por ciento a la campaña local respectiva;
- e. En los casos en los que intervenga el candidato a Presidente de la República y una campaña local, se distribuirán en un cuarenta por ciento al candidato a Presidente de la República y en un sesenta por ciento a la campaña local;

- f. En los casos en que estén integrados por los candidatos a Presidente de la República, Senador y una campaña local; se distribuirá en un veinte por ciento al candidato a Presidente de la República; sesenta por ciento al candidato a Senador y un veinte por ciento al candidato de la elección local respectivo;
- g. En el caso en el cual intervengan los candidatos a Presidente de la República, Diputado Federal y un candidato en materia local, se distribuirá en un cuarenta por ciento al candidato a Presidente, en un treinta y cinco al candidato a Diputado Federal y en un veinticinco al candidato de la elección local;
- h. En el caso donde participe un candidato a Senador y un candidato a Diputado Federal, se distribuirá el gasto en un setenta por ciento al candidato a Senador y un treinta por ciento al candidato a Diputado Federal;
- i. En el supuesto en el que participe un candidato a Senador, un candidato a Diputado Federal y un candidato en materia local, se distribuirá en un cincuenta por ciento al candidato a Senador, un treinta por ciento al candidato a Diputado Federal y un veinte por ciento al candidato a la campaña local;
- j. En el caso en que participen un candidato a Senador, y un candidato de índole local; se distribuirá, en un setenta y cinco por ciento al candidato a Senador y un veinticinco al candidato de la elección local respectiva;
- k. En el caso en el que participe un candidato a Diputado Federal y un candidato relacionado con una campaña local; se distribuirá en un cincuenta por ciento, respectivamente, y
- l. En los casos de campaña federal, si se suman más de dos candidatos a Senadores o Diputados que coincidan en el mismo ámbito geográfico, el porcentaje se dividirá entre los que se involucren según la campaña que corresponda. Este mismo supuesto será aplicable al caso de las campañas locales.

La nueva legislación buscó acabar con la discrecionalidad con la que contaban las distintas fuerzas políticas al momento de distribuir sus gastos de campaña. Los partidos tomaban las decisiones al respecto como mejor les conviniera, dado que la propia legislación en la materia se los permitía, como acabamos de referir. A partir de la reforma de 2013-2014 lo harán en función de porcentajes preestablecidos por la propia norma. Sin embargo, las distintas modalidades de prorratear establecen un esquema contable sumamente complicado, que requerirá de un sistema de revisión y comprobación igualmente complejo para hacerlo viable. Así, este aspecto puede seguir siendo, a pesar de las modificaciones, o quizá por ellas, un punto sensible de las contiendas electorales, en donde seguramente veremos en el futuro más de una impugnación por parte de las distintas fuerzas políticas.

Casilla única

Un acuerdo más alcanzado entre los legisladores y que quedó establecido en el artículo 253 de la Legipe, se refiere a la casilla única, que deberá integrarse cuando haya elecciones concurrentes en los planos federal y local. De acuerdo con ciertos estudios esta modalidad es más eficiente porque permite aminorar costos en materia de capacitación y organización de los comicios, ya que las instituciones electorales, a nivel local y federal, comparten gastos en estos rubros y no duplican esfuerzos al momento de capacitar a los ciudadanos que fungirán como funcionarios de casilla. En México es cada vez más frecuente la celebración de elecciones concurrentes. Esto se debe a la reforma electoral de 2007-2008, con la cual se modificó el Artículo 116 constitucional, con la intención de impulsar precisamente esta modalidad de elecciones, permitiendo con ello la compactación del calendario electoral a nivel nacional. Por ejemplo, en 2014 únicamente dos entidades tendrán elecciones locales: Nayarit y Coahuila, mientras que en 2015 habrá 17 elecciones concurrentes. Para ello, el INE tiene contemplado instalar 152 mil 512 casillas en todo el país, de las cuales 90 mil 42 serán casillas únicas instaladas en esas 17 entidades de la República, las otras 62 mil 470 casillas se utilizarán exclusivamente para los estados donde se elegirán a diputados federales y no habrá elecciones locales. En 2018 serán 19 los estados que tendrán elecciones de este tipo. Las ventajas de este tipo de elecciones son varias, según lo apunta Vargas González (2011: 126).

[...] se ha encontrado que hay una significativa diferencia entre las elecciones concurrentes y las no concurrentes. Estas últimas regularmente son las menos participativas, es decir, existe una mayor abstención, lo cual se deriva de que hay menos incentivos para el votante. En conjunto, tanto el abstencionismo como el desgaste electoral y los recursos invertidos elevan el costo económico, social y político de mantener un calendario nacional tan disperso en 32 calendarios específicos, uno por cada entidad.

De manera que esta medida puede ser positiva y contribuir, efectivamente, a disminuir el altísimo costo de las elecciones en México y quizá también —aunque esto no necesariamente es garantía— a aminorar el desgaste y hastío que viven los ciudadanos frente a una marcada dispersión del calendario electoral. Unificando elecciones locales y federales podría, eventualmente, aumentar la participación de la ciudadanía en este tipo de contiendas políticas.

Candidaturas independientes

En esta materia se tomó la decisión de no fijar un límite de candidatos independientes para las elecciones de presidente, senadores y diputados. Los ciudadanos que decidan participar en los comicios como candidatos independientes, deberán financiar, con recursos propios, sus esfuerzos para obtener el apoyo ciudadano, sin rebasar en ningún momento el 10% del tope de campaña de la contienda inmediata anterior. Los candidatos ciudadanos recibirán financiamiento público y acceso a medios de comunicación, una vez hayan obtenido su registro.

En cuanto a los requisitos para obtener el apoyo de la ciudadanía la Legipe señala lo siguiente. En lo correspondiente a la competencia por la presidencia, el ciudadano independiente contará con 120 días para conseguir —mediante reuniones públicas, asambleas, marchas y todas aquellas actividades dirigidas a la ciudadanía en general (no podrán recurrir a la radio y la televisión)— el número de firmas equivalente al 1% de la lista nominal de electores a nivel nacional (alrededor de 780,000 personas de por lo menos diecisiete Entidades Federativas).

Por otra parte, quienes intenten contender por una senaduría de mayoría relativa tendrán 90 días para reunir las firmas del 2 por ciento de la lista nominal del electorado de la entidad correspondiente. La cédula de respaldo deberá “estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos

electorales que sumen como mínimo el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos”.

Finalmente, los ciudadanos que busquen, de manera independiente, competir por una diputación de mayoría relativa, contarán con 60 días para conseguir las firmas de al menos el 2% de la lista nominal de electores referente al distrito electoral en cuestión. Este apoyo habrá de integrar a “[...] ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas”.

Es claro que los plazos y los porcentajes planteados con esta reforma para que los ciudadanos de forma independiente contiendan por puestos de elección popular son desproporcionados. ¿Qué ciudadanos serán capaces de reunir estos requisitos? Seguramente muy pocos, o quizá ninguno. Los umbrales establecidos son sumamente elevados. Esta medida no tiene sentido alguno en la forma en que está planteada. Por tratar de democratizar la competencia electoral al abrir el juego a la ciudadanía como una alternativa para combatir y corregir la tan acentuada “crisis de representatividad” que recorre nuestra sociedad (y buena parte de las sociedades contemporáneas), lo que tenemos al final es, en realidad, un deterioro de nuestra incipiente democracia electoral. Es la construcción de apariencias, la simulación. Este ámbito de la reforma es probablemente uno de los más deficientes y sobre el cual habrá que reflexionar detenidamente de cara al futuro, tratando al mismo tiempo de aprender de la experiencia.

Voto en el extranjero

El Congreso aprobó que los connacionales que viven fuera del país puedan sufragar por senadores, gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Presidente de la República. Anteriormente los mexicanos residentes en el extranjero sólo podían votar en las elecciones para elegir al titular del Ejecutivo federal. Además, no sólo contarán con el mecanismo de sufragio postal, sino que podrán acudir a votar a embajadas o consulados y por vía electrónica (Artículo 329 de la Legipe). Es probable que estas nuevas modalidades de voto

en el extranjero —aunque positivas— no sean suficientes para incrementar el número de sufragios emitidos por los mexicanos que se encuentran fuera del territorio nacional que, en efecto, ha sido muy bajo en anteriores comicios.¹⁶

Candidaturas comunes

Este fue uno de los temas que más tensión causó entre los legisladores a la hora de las negociaciones. Los principales partidos de oposición, PAN y PRD, buscaron incluir esta figura en la legislación federal —para las contiendas a presidente de la república, senadores y diputados—, pero el PRI se opuso y ganó. Los partidos tendrán la alternativa de aliarse por medio de coaliciones. No obstante, éstas implican mayores requisitos legales, como por ejemplo que los aliados firmen un convenio de coalición en el que se comprometan a seguir una misma plataforma política. Estas exigencias pueden complicar en un momento dado los esfuerzos de unidad.

Cambios en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

Con las leyes recientemente aprobadas se modifica la estructura del TEPJF. Ahora éste contará con una Sala Superior —ya lo hacía—, siete Salas Regionales —antes eran cinco— y una nueva Sala Regional Especializada en atender el Procedimiento Especial Sancionador (PES), que es el mecanismo con el que cuentan los partidos políticos para presentar quejas a lo largo del proceso electoral. Esta sala entrará en funciones antes de que inicie el proceso electoral 2014-2015 y sus fallos podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal.

Sus principales tareas serán imponer sanciones a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos que violenten el orden constitucional en lo concerniente a la propaganda política y electoral, o bien, realicen actos anticipados de precampaña o campaña. De igual forma, esta sala tendrá la atribución de sancionar la utilización indebida de las prerrogativas con las que cuentan los partidos y ahora también los candidatos independientes en materia de uso de tiempos de radio y televisión.

16 En el 2015 se elegirá gobernador en los siguientes estados: Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora.

Desde 2009 la facultad de atender los PES residía en el IFE y, de hecho, en los comicios de 2012 se convirtió en una de sus actividades principales, obstruyendo incluso su buen funcionamiento institucional y generando, en más de una ocasión, fuertes encontronazos con el TEPJF. Retirarle esta atribución al Consejo General del ahora INE es positivo, dado que esta instancia no está diseñada para fungir como un órgano jurisdiccional especializado. Esta tarea es, de suyo, una labor estrictamente judicial. De acuerdo con la nueva legislación el INE solamente deberá sustanciar y remitir los PES para su estudio a la sala del TEPJF especializada en la materia.

Debido a esta nueva atribución, el viernes 27 de junio, el Magistrado Presidente del Tribunal, Alejandro Luna Ramos, anunció que solicitarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP), una ampliación presupuestal para el ejercicio 2014 por más de 100 millones de pesos, con la finalidad de poner en marcha la nueva Sala Regional Especializada.

NUEVA ESTRUCTURA DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Como parte de esta reforma se instituyó un nuevo Sistema Nacional Electoral cuya función es organizar las elecciones populares en todo el país y a distintos niveles. Estará integrado por el INE y por los Oples de las 32 Entidades Federativas, además, por supuesto, de las nuevas reglas y procedimientos y de los otros componentes de cualquier sistema electoral, como son los electores, candidatos, partidos, medios de comunicación, etcétera. Respecto a la estructura del INE podemos señalar que:

[...] es prácticamente la misma que la del IFE. Los órganos centrales siguen siendo el Consejo General, la Presidencia del Consejo, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva. Solo que ahora en el Consejo hay 10 consejeros y un presidente y antes 8 y 1. Y en las delegaciones lo mismo: Juntas locales y distritales y consejos locales y distritales con la misma composición que en el pasado. En la Junta General estarán presentes no solo el presidente, el secretario ejecutivo y los directores, sino también los titulares de tres unidades: fiscalización, contencioso electoral y vinculación con los organismos públicos locales (las últimas dos son nuevas) (Woldenberg, 2014).

Mientras tanto, los Oples, según lo establece el Artículo 99 de la Legipe:

contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y representantes

de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.

146) ATRIBUCIONES DEL INE

Con la creación del INE comienza, sin duda, una nueva era electoral para el país. Una nueva etapa plagada de incertidumbres, dudas, como resultado de una legislación secundaria que dejó insatisfechos a propios y extraños, por ciertos vacíos e imprecisiones, además de que instituye un sistema electoral híbrido (ni centralizado ni federalizado, se encuentra a mitad de camino). Los desafíos que tiene por delante el recién creado organismo son enormes, también hay que decirlo, eran innecesarios.

Para empezar, al INE le corresponderá organizar las elecciones en 18 entidades de la República (aunque ciertamente esta facultad la podrá delegar en los OPLES, sin que ello implique que deberá renunciar a mantener una constante coordinación con estos nuevos organismos), donde se elegirán 9 gobernadores,¹⁷ mil nueve presidentes municipales y 641 legisladores locales. Pero no sólo esas serán sus tareas y compromisos, aunado a lo anterior —que ya es bastante—, deberá cuidar la realización y calificación de procesos electorales que tendrán lugar en todos y cada uno de los 31 estados del país y en el Distrito Federal, ya que la Cámara de Diputados se renovará en su totalidad.

De este modo, la nueva legislación establece que el INE tendrá atribuciones en los procesos electorales federales y locales para la capacitación electoral; para la geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras; el padrón electoral y las listas de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; fiscalizar ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, tanto en precampañas como en campañas.

Mientras que para los procesos electorales federales, algunas de sus facultades más importantes son las siguientes: el registro de los partidos políticos nacionales; el reconocimiento a los derechos y el acceso a las prerrogativas de

¹⁷ En el 2015 se elegirá gobernador en los siguientes estados: Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora.

los partidos y de los candidatos a cargos de elección popular federal; la preparación de la jornada electoral; los escrutinios y cómputos en los términos que señala la Legipe; el cómputo de la elección de presidente en cada uno de los distritos electorales uninominales; la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; y la educación cívica en los procesos electorales.

Además de las anteriores, el INE estará facultado para organizar las elecciones de los dirigentes o dirigencias de los partidos políticos, cuando éstos lo soliciten y con cargo a sus prerrogativas. En relación con este tema, el viernes 20 de junio, el Consejo General del INE avaló los lineamientos para la organización de este tipo de elecciones, donde quedó establecido, entre otras cosas, que el Instituto no utilizará, en ningún caso, recursos propios para la organización y el desarrollo del proceso electivo de ningún partido, tampoco colaborará en la organización de un proceso electivo durante el proceso electoral federal, ni los partidos podrán solicitar su colaboración durante dicho periodo. Por lo demás, los partidos podrán presentar su solicitud cuatro meses antes del inicio de su proceso electoral interno, plazo que no será aplicable a las fuerzas políticas que la hayan presentado antes de la entrada en vigor de la Legipe, vigente desde el 24 de mayo de 2014 (*Excélsior*, 21/06/2014).

Otras atribuciones del INE son designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 de septiembre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del propio Consejo General, a los Consejeros Electorales de los Consejos Locales. Dos atribuciones más que, de hecho, constituyen uno de los puntos más sensibles y polémicos de esta reforma (para muchos es el punto nodal de la nueva legislación), son: 1) designar y remover, en su caso, a los presidentes y consejeros electorales de los Oples, que como ya hemos dicho, son los organismos que sustituyen a los institutos electorales de las Entidades Federativas y 2) asumir, o bien, delegar las atribuciones a los Oples pero conservando en todo momento la facultad de reasumir su ejercicio directo cuando así lo decidan (ver Artículo 44 de la Legipe). Estos dos aspectos, como lo ha señalado atinadamente Woldenberg (2014), “[...] no sólo erosiona(n) la certeza (las facultades deberían estar clara y definitivamente establecidas) sino que abre(n) una eventual zona de litigios innecesarios”.

En relación con esto último, el Artículo 41 constitucional establece que el INE podrá asumir, delegar o atraer funciones y actividades de los Oples bajo determinados supuestos. Mientras que en la legislación secundaria (Artículo 121 de la Legipe) se dice que el INE estará en condiciones de analizar si atrae una contienda a petición de cuatro de sus consejeros o de la mayoría del consejo del Organismo Público Local Electoral de la entidad. También se establecen los dos supuestos:

- a. Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que a decir del petionario afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impiden por lo tanto, que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el Organismo Público Local competente, 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 Organismo Público Local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad.

Como puede observarse fácilmente, son dos supuestos muy difíciles de comprobar, por lo que con esta reforma lo que se hace, en efecto, es abrir la puerta —como ya dije— a la discrecionalidad y la incertidumbre. Relativo a esto se ha sostenido:

Aunque efectivamente muchos gobernadores de todos los partidos intervienen indebidamente e ilegalmente en elecciones locales —por ejemplo, mediante apoyo económico o desvío de recursos públicos— tal comportamiento es indetectable (o muy difícil de detectar) y no existen medios de prueba. Por otra parte, es previsible que los partidos de oposición siempre demandarán que los comicios sean atraídos bajo el argumento de que el gobernador no garantiza condiciones de equidad. Ante la carencia de pruebas que sustenten la demanda de atracción, muchas solicitudes serán denegadas y ello generará frustración y descalificación de la autoridad electoral aun antes del inicio del proceso electoral (Ugalde, 2014. Lo incluido entre paréntesis es mío).

Por otra parte, para llevar a cabo el nombramiento de los consejeros de los Oples, el 6 de junio el Consejo General del INE aprobó la creación de la Comisión de Vinculación con estos organismos locales, integrada por cuatro consejeros:

Marco Baños (quien la presidirá por el próximo año), Adriana Favela, Ciro Murayama y Arturo Sánchez. Esta comisión tuvo entre sus funciones la de emitir en cada entidad una convocatoria para los interesados y formó una comisión especial evaluadora de los aspirantes que cumplieron con los requisitos. La normatividad señala que para que un aspirante sea seleccionado, requiere los votos de al menos ocho de los 11 consejeros del INE. (149

Las convocatorias para la selección y la designación de los consejeros y consejeras de los Oplets fueron publicadas el lunes 23 de junio, estableciendo los requisitos que habrían de cumplir los ciudadanos interesados en participar en dicho proceso, quienes deberían presentar sus solicitudes de registro del 7 al 11 de julio de 2014, así como los días 14 y 15 del mismo mes y año. Hay que apuntar que los requisitos se desprendían de lo establecido en el Artículo 116 constitucional, en el Artículo 100 de la Legipe y en el Artículo Décimo Quinto de los Lineamientos del INE. Así pues, los requisitos fueron los siguientes:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, no haber adquirido otra nacionalidad, y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
2. Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;
3. Cumplir con los requisitos de ley y el perfil que acredite su idoneidad para el Cargo;
4. Aparecer inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente;
5. Tener más de 30 años de edad al día de la designación;
6. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura;
7. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;

8. No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación;
9. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación;
10. No estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local; y
11. No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o de las entidades federativas, subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Gobernador, Secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos.

Ahora bien, fueron siete las distintas etapas que componían el procedimiento de selección para integrar los Oples. Los lineamientos decían:

1. *Registro de aspirantes.* La Junta Local Ejecutiva, las Juntas Distritales Ejecutivas y la Secretaría Ejecutiva del INE recibirán las solicitudes y la documentación para ocupar los cargos convocados. A más tardar el 17 de julio de 2014, la Junta Local Ejecutiva de cada entidad remitirá los expedientes a la Secretaría Ejecutiva y ésta a su vez lo hará al Presidente de la Comisión de Vinculación con los Oples.
2. *Verificación de los requisitos.* La instancia encargada de realizar esta tarea será la Comisión de Vinculación, que aprobará una lista con los nombres de las y los aspirantes que cumplan los requisitos de elegibilidad y la publicará en el portal del INE (www.ine.mx).
3. *Examen de conocimientos.* Los aspirantes que hayan cumplido los requisitos legales serán convocados a través del portal del INE, para presentar un examen de conocimientos que se llevará a cabo el 2 de agosto de 2014. La aplicación y evaluación de los exámenes estará a cargo de una

institución de educación superior, de investigación o evaluación, y los resultados serán definitivos e inatacables.

4. *Ensayo presencial.* Las 25 aspirantes mujeres y los 25 aspirantes hombres que obtengan la mejor puntuación en el examen de conocimientos en cada una de las 18 entidades en donde se integraran los Oples, presentarán un ensayo de manera presencial. Al igual que ocurrirá con los exámenes, la aplicación de los ensayos y su dictamen estará a cargo de una institución de educación superior o de investigación que determinará quiénes son las y los aspirantes idóneos, garantizando en todo momento la paridad de género.

151

5. *Valoración curricular y entrevista.*

5.1 Valoración curricular. En esta etapa de selección se considerarán los siguientes aspectos: *a)* historia profesional y laboral; *b)* apego a los principios rectores de la función electoral; *c)* aptitudes e idoneidad para el desempeño del cargo; *d)* participación en actividades cívicas y sociales; y *e)* experiencia en materia electoral. La evaluación estará a cargo de los Consejeros Electorales integrantes de la Comisión de Vinculación. Una vez realizada la valoración curricular, se elaborará una lista que contenga, en orden alfabético, los nombres de las y los aspirantes que podrán ser designados como Consejera o Consejero Presidente y Consejeras o Consejeros Electorales del Ople. La lista se remitirá a los partidos políticos conforme a lo previsto en los Lineamientos del INE.

5.2 Entrevista. A partir de lo anterior, la Comisión de Vinculación seleccionará a las y los aspirantes que concurrirán a la etapa de entrevistas (observando la paridad de género).

6. *Integración de las listas de candidatos.* Conforme a lo previsto en el artículo 101 de la Legipe, la Comisión de Vinculación presentará al Consejo General del INE una sola lista con los nombres de la totalidad de las y

los candidatos a ocupar todas las vacantes y los periodos respectivos, procurando que por lo menos tres candidatos sean del mismo género.

7. *Designaciones.* El Consejo General del INE, por mayoría de ocho votos —como ya decíamos— realizará las designaciones de los consejeros de los Opleles con base en las propuestas presentadas por la Comisión de Vinculación (artículo 101 de la Legipe).

Fallas, retos y perspectivas del INE

Como puede apreciarse, son facultades muy amplias del nuevo instituto electoral, que requerirán —ese será un primer desafío para el INE— de una gran habilidad política para conducir y organizar los procesos electorales, dado que habrá muchos más actores políticos que antaño —tanto nacionales como locales, más los llamados *poderes fácticos* y el crimen organizado— interesados en presionar a la autoridad electoral. El Consejo General del nuevo organismo electoral deberá mostrar y desplegar, igualmente, una enorme capacidad para coordinarse con los Organismos Públicos Locales Electorales en las 32 entidades de la República.

Pero no sólo eso, sino que se requerirá de un aumento presupuestal considerable ya que esta institución enfrentará nuevas responsabilidades que antes eran facultades de los institutos electorales estatales. Si bien es cierto que al respecto el actual presidente del INE, Lorenzo Córdova, señaló en su momento que tratarían de no incrementar el presupuesto, buscando hacer más, con lo mismo, el riesgo de que el aparato electoral mexicano sea todavía más costoso, está presente, y ello puede generar un enorme descontento y fuertes críticas entre amplios sectores de la sociedad. De hecho, esta premisa de Córdova no se cumplió. En su reunión del 20 de junio de 2014, el Consejo General del INE acordó solicitar a la Secretaría de Hacienda una ampliación a su techo presupuestal por 230 millones 648 mil 349 pesos, debido, precisamente, a las nuevas tareas y atribuciones que le otorgó la reforma político-electoral. Recordemos que en el 2013 el Congreso de la Unión aprobó para el órgano electoral un presupuesto de 7 mil 789 millones 858 mil 844 pesos para 2014. De aprobarse el incremento solicitado, llegará a 8 mil 20 millones 507 mil 193 pesos (*La Jornada*, 20/06/2014). Un aspecto más a tener en cuenta, es lo que ya hemos

revisado respecto al nombramiento de los 126 consejeros de los Oples en las 18 entidades federativas donde habrá comicios en 2015 (en Oaxaca tendrán lugar votaciones por usos y costumbres),¹⁸ que la máxima autoridad administrativa en materia electoral realizó el 30 de septiembre de 2014.¹⁹

El INE diseñó mecanismos y procedimientos que, a primera vista, parecían apropiados para llevar a buen puerto las designaciones de los consejeros de los Oples. Las siete etapas comprendidas en el proceso de selección y designación de los consejeros daban la impresión de ser equitativas, imparciales, justas, equilibradas, contemplaban elementos de transparencia; en suma, podrían haber contribuido, en caso de que se hubiesen aplicado adecuadamente, a encontrar a las y los ciudadanos con los perfiles idóneos (aunque no necesariamente técnicos) para el cabal cumplimiento de las responsabilidades que esos funcionarios tendrán en los comicios de 2015 en distintos estados de la República. Relativo a las distintas etapas de selección y designación a las que ya me he referido, habría que agregar, simplemente, que colocar el examen de conocimientos como una llave para acceder a las siguientes etapas no fue muy afortunado. Esto lo explicaré más adelante.

El proceso de selección y designación debió haber evitado cualquier sospecha, pero no lo hizo. Era determinante, al mismo tiempo, no generar la sensación de que los nombramientos se daban bajo las pautas tradicionales de la política mexicana. El INE debió evitar, mediante el buen actuar y el apego total a la legalidad, la duda entre la ciudadanía, los medios de comunicación y los diversos actores políticos, de que las designaciones respondían a intereses de grupo o a cuotas partidistas. A la par, convenía dejar en claro que el proceso de conformación de los Oples obedecía a criterios y procedimientos bien pensados y mejor establecidos, cimentados en todo momento en la búsqueda de construir autonomía, fortalecer la institucionalidad y ofrecer garantías a los contendientes; todo ello sustentado, a su vez, en la convicción de robustecer y apuntalar la democracia electoral mexicana. Pero tampoco se hizo así. Se

18 En el estado de Oaxaca se elegirán presidentes municipales en algunos municipios de usos y costumbres.

19 El INE tendrá que nombrar posteriormente a los integrantes de los 14 Oples restantes. Esto se hará en el periodo comprendido entre la conclusión de las elecciones de 2015 y el inicio de los comicios presidenciales de 2018.

dejaron amplias dudas como resultado de un actuar titubeante por parte de los consejeros del INE.

154

El Consejo General del INE cometió un primer error en su sesión del 20 de junio, cuando lanzó una señal equivocada, preocupante y que desvirtuó el proceso. En esa sesión, los consejeros del INE eliminaron de la convocatoria para integrar los Oples la prohibición establecida en el Artículo 100 de la Legipe, que señala con toda claridad que quienes sean o hayan sido miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) durante el último proceso electoral local no se pueden registrar a este tipo de procesos. El argumento para excluir este impedimento fue que al momento de aprobar la convocatoria referida, aún no existía dicho Servicio Profesional, por lo tanto —según los consejeros del INE— no tenía sentido incluir en la convocatoria el requisito fijado por la ley.

El argumento esgrimido por el INE parece poco sólido y su actuar resulta incongruente. Por una parte, incumplió la legislación electoral cuando lo que se requiere en estos momentos es el apego al Estado de derecho y la creación de certezas jurídicas que le ayuden a este organismo a recobrar la tan necesaria confianza ciudadana. Por la otra, colocó a los ciudadanos que no eran parte del SPEN y que estaban interesados en participar en este proceso, en una situación de clara desventaja e incertidumbre. Es preciso señalar que la intencionalidad de esta prohibición era, justamente, poblar los Oples con ciudadanos en pie, independientes, autónomos, con valores éticos y “[...] que tuvieran autoridad moral, gozaran de un prestigio personal y profesional en su comunidad y fueran totalmente ajenos a los compromisos partidistas” (Cantú, 2014: 47). Se pensó también en la necesidad de que contaran con capacidades, sin duda, con conocimientos mínimos de los asuntos electorales, pero no esencialmente con grandes habilidades de carácter técnico en la materia. Por ello, el examen de conocimientos no debía ser la etapa primordial de este proceso, como lo fue. Ciudadanizar estos órganos era la prioridad, el objetivo central. Respondía, asimismo, a una tradición de nuestro país y, en general, de la región latinoamericana, como bien nos lo recuerda Jesús Cantú (2014: 47):

En los países con una tradición de servicios civiles de carrera y vigencia del estado de derecho, los responsables de organizar las elecciones son burócratas eficaces y eficientes; en las democracias emergentes las instancias autónomas, con órganos de gobierno conformados por ciudadanos, surgieron como una opción para recuperar la confianza ciudadana a través de la supervisión y vigilancia de la actuación de los profesionales.

Debo decir, además, que el SPEN quedó integrado y con plena vigencia y existencia desde que se promulgaron las leyes secundarias que reglamentan la reforma constitucional en materia político-electoral; de no ser así, habría que preguntarse, ¿Cuál es la adscripción de todas las personas que prestan sus servicios profesionales al INE? ¿Se encuentran en el limbo legal y laboral? Con razonamientos similares a estos el senador panista, Javier Corral, el jueves 26 de junio, interpuso ante el TEPJF una impugnación a la convocatoria publicada por el INE. El Tribunal debía resolver esta queja antes del 7 de julio cuando daba inicio la primera etapa de este proceso. Finalmente, los magistrados del Tribunal validaron la convocatoria del INE para integrar los Oples, argumentando que el legislador Corral carecía de representatividad para presentar el recurso de impugnación. Aunado a lo anterior, los magistrados señalaron que el servicio profesional se encontraba en vías de conformación, dado “el proceso de transición entre el sistema existente a nivel federal y en las entidades federativas, en lo relativo a las autoridades electorales administrativas y lo que es ahora la autoridad nacional en la materia”.

Después de un proceso de más de dos meses y medio, finalmente en su sesión del 30 de septiembre de 2014, el Consejo General del INE aprobó el nombramiento de los 126 integrantes de los Oples. Esta sesión se desarrolló en un ambiente de tensión y rodeada de fuertes críticas y cuestionamientos por parte de la mayoría de los partidos representados en el INE. Debo decir, que el consejero presidente del INE, Lorenzo Córdova, buscaba llevar a cabo la designación de los nuevos funcionarios por unanimidad (*Reforma*, 25 de septiembre de 2014), lo cual no fue posible debido a que la consejera Pamela San Martín, al inconformarse frente a ciertos procedimientos, terminó votando en contra de la integración de los Oples de Campeche, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Sonora y Tabasco (*Reforma*, 01/10/2014).

Las principales críticas, señalamientos y objeciones provenientes de los partidos frente a estos nombramientos, consistieron en señalar que se había registrado un marcado sesgo a favor del PRI, ya que varios de los 126 consejeros que resultaron finalmente electos, tenían vínculos con ese partido. Esto fue posible, fundamentalmente, porque cinco consejeros electorales del INE formaron un bloque para apoyar a determinados aspirantes cercanos al Revolucionario Institucional. Estos cinco consejeros opinaron exactamente

lo mismo al momento de valorar las trayectorias de los distintos aspirantes. Este bloque estuvo conformado por Marco Antonio Baños, Adriana Favela, Enrique Andrade, Beatriz Galindo y Javier Santiago. Así, los Oples nacieron cuestionados y con señalamientos de que en el proceso de su integración hubo nulas condiciones de objetividad, que ponen en riesgo el proceso electoral que se tendrá en 18 entidades de la república.

Comunicar adecuadamente sus decisiones era fundamental —y sigue siéndolo— para el Consejo General del INE. Incluso, el propio Lorenzo Córdova señaló que esto sería esencial (él lo llamó vocación pedagógica),²⁰ y que podría contribuir a incrementar la tan desgastada confianza ciudadana en la autoridad electoral y el descrédito y déficit de legitimidad institucional que padece el INE (como herencia del IFE). En la medida que el INE comunique bien, actúe apegado a derecho y sea transparente en su proceder, contará con más sólidas posibilidades de que los distintos actores de la sociedad mexicana confíen en él y, como resultado de ello, decidan acompañarlo en su siempre complicado andar. Pero con la resoluciones tomadas por el INE, y secundadas por el TEPJF, respecto a quiénes podían participar en el proceso de selección e integración de los Oples, aunado a la titubeante actuación e incierto proceder de los consejeros durante todo el proceso de integración de los Oples, no da la sensación de que esta nueva institución electoral se mueva en la dirección correcta, su “pedagogía” parece equivocada y puede contribuir a profundizar y extender el gran descontento y la enorme desconfianza ciudadana en la autoridad electoral, lo cual resulta considerablemente grave si pensamos en la imperiosa necesidad que tenemos como sociedad de avanzar en la construcción de un régimen verdaderamente democrático.

En relación con esto último, un estudio recientemente elaborado por el mismo IFE y que contó con la colaboración de El Colegio de México, señala que la confianza en las instituciones es importante porque de esa forma el ciudadano decide apoyar al sistema. En el mismo estudio se ubica a la autoridad electoral en México con únicamente el 34% de la confianza ciudadana, un nivel muy bajo que resulta sumamente preocupante ante la gran relevancia del IFE (ahora INE), para proveer de certeza al proceso electoral y otorgarle credibilidad al régimen

20 Durante una conferencia impartida el miércoles 28 de mayo de 2014 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

democrático (IFE y El Colegio de México, 2014: 127 y 139). Será conveniente que el INE no pierda de vista estos datos, esos insumos contruidos por el IFE, que pueden ayudarle a trazar un camino por el cual transitar con mucha mayor solidez y certidumbre.

Ahora bien, si el INE sale venturoso de los desafíos que hemos mencionado y de la organización de las elecciones intermedias de 2015 (y más adelante de los comicios presidenciales de 2018), se habrá demostrado que la Reforma Política tan criticada fue acertada y que México puede dejar de preocuparse por el tema electoral, para enfocar sus baterías en otros asuntos que, ciertamente, requieren mayor atención. Estar modificando y reinventando lo electoral cada determinado tiempo puede convertirse en una tarea interminable y, desde luego, poco deseable. Será mejor aprender del pasado, recoger los frutos de lo andado, recolectar experiencias y aplicarlas al terreno comicial para cosechar éxitos y sembrar certezas, lo cual no quiere decir que no se pueda mejorar lo que haya que mejorar y eliminar las malas prácticas.

Finalmente decir, que quizá el principal desafío que el INE tiene por delante, es volver a ser un organismo confiable y respetado por todos los actores, es llegar a ser un órgano electoral capaz de superar lo hecho por el IFE, pero aprender de lo que éste realizó, y al mismo tiempo, evitar a toda costa convertirse en una mala imitación de lo que amargamente representó el IFE en sus últimos tiempos.

BIBLIOGRAFÍA

158

Aguilar Camín, Héctor (2014). “Caminos de la izquierda democrática”, en *Nexos*, núm. 438, junio, México, pp. 21-24.

Cantú, Jesús (2014). “INE: interpretaciones a modo”, en *Proceso*, núm. 1965, 29/06/2014, México, pp. 46-47.

Cosío Villegas, Daniel (1973). *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, Cuadernos de Joaquín Mortíz, México.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y El Colegio de México (2014). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, IFE, México.

Loeza, Soledad (2008). *Entre lo posible y lo probable. La experiencia de la transición en México*, Editorial Planeta, México.

_____ (1999). *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, FCE, México.

Merino, Mauricio (2003). *La Transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México.

Pajares, Miguel (2005). *La integración ciudadana. Una perspectiva para la inmigración*, Icaria, Barcelona.

Sartori, Giovanni (2000). *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid.

Schmitter, Philippe C. y Karl, Terry Lynn (1991). “What Democracy is... and is not”, en *Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 3, pp. 75-88.

Torres-Ruiz, René (2014). “Conformación, condiciones y perspectivas del Instituto Nacional Electoral en México”, en *Análisis Plural*, primer semestre de 2014, INSTITUTO TECNOLÓGICO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE, Guadalajara, México (en prensa).

Ugalde, Luis Carlos (2014). “Lo bueno, lo malo y lo incierto de la reforma electoral”, en *Animal Político*, 27/05/2014, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/05/27/lo-bueno-lo-malo-y-lo-incierto-de-la-reforma-electoral/>

Vargas González, Pablo (2011). “México: reforma electoral de 2007 y su impacto en las elecciones locales”, en *Justicia Electoral*, Revista del TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, vol. 1, núm. 7, cuarta época, México, pp. 117-149.

159

Woldenberg, José (2014). “Novedades y no tanto”, en *Reforma* (22 /05/2014).

Recibido: 04/07/2014.

Aceptado: 15/10/2014.