



FLACSO
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE MÉXICO**

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS
VII PROMOCIÓN 2015-2017

LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO NACIONAL DE ELECCIONES EN MÉXICO.
EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE ASUNCIÓN, ATRACCIÓN Y
DELEGACIÓN EN EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ENTRE 2014 Y 2017

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS

P R E S E N T A:

SALVADOR RODRIGO HERNÁNDEZ CUEVAS

TUTOR: DR. NICOLÁS LOZA OTERO
FLACSO-MÉXICO

CIUDAD DE MÉXICO, FEBRERO DE 2018

ÍNDICE

Dedicatoria y Agradecimientos	3
Resumen y Abstract	4
Introducción	5
Capítulo I. Las relaciones intergubernamentales y el estudio del federalismo electoral mexicano. Límites y alcances a la autonomía de los organismos electorales administrativos.	14
I. Las Relaciones Intergubernamentales	15
II. El Federalismo Electoral	24
III. La Autonomía de los Organismos Electorales Administrativos	34
Capítulo II. La reforma político-electoral 2014 en México.	39
I. El Modelo Nacional Electoral: el camino a la centralización	40
II. La Reforma Electoral 2014: una visión general	45
III. La Reforma Electoral 2014 y los problemas de autonomía en los OPL.	47
Capítulo III. Las relaciones intergubernamentales en el modelo nacional de elecciones en México. Una visión jurídica y operativa	53
I. Las Relaciones Intergubernamentales en el Modelo Nacional de Elecciones en México. Una perspectiva jurídica.	54
II. Las Relaciones Intergubernamentales en el Modelo Nacional de Elecciones en México. Una perspectiva operativa.	59
1. Facultades de asunción, atracción y delegación.	60
a. Facultad de asunción	61
b. Facultad de atracción	63
c. Facultad de delegación	63
2. Análisis al ejercicio de las atribuciones especiales del INE entre 2014 y 2017	64
a. Análisis Temporal	66
b. Análisis Temático	71
c. Análisis Geográfico o Espacial	75
d. Reflexiones preliminares	77
III. La Discrecionalidad como elemento operativo del Modelo Nacional Electoral	78
Conclusiones	80
Fuentes Consultadas	89

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

Dedico esta tesis a toda mi familia. A Lau, gracias por apoyar todos mis sueños y permitirme caminar esta vida a tu lado. A mi mamá, por creer en mí siempre, te regalo este trabajo como producto del cariño que siempre me has dado. A mi papá, por inculcarme el amor por la vida pública. A mi hermana Claudia, te comparto este nuevo logro como un escalón más compartido. A Sebastián, porque este sea un espacio más que podamos compartir. A mis abuelas, gracias por su amor incondicional.

A mi familia por decisión. A Pequitas, gracias por tu dulzura y el cariño que me has brindado siempre. A Don Jesús, Margarita, Lupita, José, Benjamín e Isabel, por haberme recibido con los brazos abiertos.

A Sandra, Rodrigo, Daniela, Sebastián y Carlos. Por estar presentes diario, gracias por acompañarme en cada escalón de mi recorrido.

A mis amigos en este trayecto: Adriana, Ángel, Antonio, Isaac y Lorena. Gracias por todas las pláticas compartidas y por una coincidencia genuina en este camino.

Un particular agradecimiento al Instituto Nacional Electoral, por haberme ofrecido no sólo un magnífico espacio para mi desarrollo personal, sino por respaldar siempre mi crecimiento personal y académico. En especial, agradezco a la Consejera Electoral A. Pamela San Martín Ríos y Valles por creer en mi capacidad e invitarme a su magnífico equipo de trabajo. A mis compañeros de trabajo, gracias por permitirme aprender diariamente de ustedes.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), mi agradecimiento por la beca otorgada para la realización de esta Maestría.

RESUMEN

La reforma político-electoral 2014 en México modificó la configuración institucional tradicional del sistema federal electoral, durante las dos décadas previas. El surgimiento del Instituto Nacional Electoral y la transformación de los Institutos Electorales Estatales en Organismos Públicos Locales, implicó la nacionalización del modelo electoral. Como resultado, las relaciones interinstitucionales entre ambos niveles se han transformado, como producto de las nuevas atribuciones otorgadas al órgano nacional para el ejercicio de la rectoría del modelo electoral. La presente tesis describe la conformación del modelo de relaciones intergubernamentales durante la implementación de la reforma, a partir del estudio de las atribuciones especiales del INE, es decir, las facultades de asunción, atracción y delegación, en tres dimensiones: la temporal, la temática y la geográfica. **Palabras clave:** reforma electoral, autonomía, INE, OPL, atribuciones, federalismo electoral, relaciones intergubernamentales.

ABSTRACT

The 2014 political-electoral reform in Mexico, modified the traditional configuration of the institutions in the federal electoral system during the previous two decades. The emergence of the National Electoral Institute and the transformation of the Local Electoral Institutes into Local Public Organisms, implied the nationalization of the electoral model. As a result, the two level inter-institutional relations have been transformed, due to the new attributions granted to the national institute for ruling the electoral model. The present thesis describes the conformation of the model of intergovernmental relations during the implementation of the reform, based on the study of the special powers granted to the INE, that is, the faculties of assumption, attraction and delegation, in three dimensions: the temporal, the thematic and the geographic,

Key words: electoral reform, autonomy, INE, OPL, attributions, electoral federalism, intergovernmental relations.

INTRODUCCIÓN

La presente tesis pretende realizar un análisis sobre un tema en particular asociado a las atribuciones de los órganos administrativos en materia electoral en México, como resultado de la aprobación e implementación de la última reforma electoral, en 2014. Si bien puede resultar un lugar común aducir que dicha reforma tuvo tintes centralizadores, esta investigación se concentra en descifrar y definir la consolidación del modelo de relación intergubernamental (RIG) que se ha construido durante la implementación del modelo nacional de elecciones entre los órganos encargados de organizar las elecciones, a nivel nacional y local, para dar cuenta de su complejidad y desarrollo diferenciado a partir de tres dimensiones: la temporal, la geográfica y la temática. En este sentido, se comprobará que el modelo nacional de elecciones se ha cimentado bajo un modelo de RIG centralizador que vulnera la autonomía de los órganos locales, pero diferenciado en los tres niveles de análisis descrito, como producto del vacío legal con que fue diseñada la reforma político-electoral 2014, lo que ha traído aparejado un esquema de discrecionalidad operativa por parte del órgano máximo de dirección del Instituto Nacional Electoral, con resultados contrastantes.

La historia política del México contemporáneo no puede entenderse al margen de la evolución del sistema electoral en la época reciente. De 1977 a la fecha se han aprobado ocho reformas político-electorales que han dado cuerpo al modelo electoral que hoy rige en el país. Cada una de ellas ha abonado al fortalecimiento democrático en dimensiones diversas: la representación política y la apertura del sistema de partidos, las condiciones de equidad en la contienda electoral, y las atribuciones otorgadas a las autoridades electorales.

Como resultado de la reforma político-electoral 2014 el esquema federal electoral sobre el cual se había asentado la infraestructura institucional encargada de la realización de los comicios durante las dos décadas previas, sufrió un cambio superlativo que implicó no sólo la conformación de nuevos órganos electorales, sino la modificación de los esquemas de operación y colaboración entre los mismos.

El otrora Instituto Federal Electoral (IFE), encargado de la administración y realización de las elecciones federales (diputados, senadores y presidente), debió evolucionar en una nueva autoridad electoral nacional con atribuciones centralizadoras, con lo que se conformó el nuevo Instituto Nacional Electoral (INE). Por su parte, en el pacto o esquema federal, la atribución de realizar los procesos electorales en el ámbito local (Congreso Local, Ayuntamientos y Gubernatura) originalmente recaía en institutos estatales, permanentes o temporales; con la aprobación de la reforma, dichos órganos sufrieron una transformación para convertirse en los Organismos Públicos Locales (OPL), con atribuciones acotadas, su conformación interna estandarizada, y una nueva relación de coordinación con el órgano central, con miras a homologar procedimientos y estándares de la función electoral.

Desde una perspectiva de política pública comparada, lo anterior resulta de interés toda vez que la construcción de nuevos organismos, así como la modificación y suma de atribuciones en los mismos, implica, forzosamente, la reconfiguración total de las relaciones intergubernamentales entre ambos ámbitos de competencia. En

el caso particular de nuestro interés, además se presume la conformación de modelos de relaciones intergubernamentales diferenciados, en su diseño o estructura jurídico-normativa, y en su implementación o estructura práctica-operativa.

Como se verá a lo largo del documento, la reforma electoral 2014, y el tránsito a un modelo nacional electoral, presenta un conjunto de tensiones relevantes que impactan en su correcta implementación. No solamente se advierte un diseño complejo por parte del legislador, sino que esta transformación adquiere matices históricos relevantes sobre el federalismo electoral mexicano y la autonomía de los organismos electorales estatales que convierten al nuevo modelo electoral en un escenario de difícil aplicación.

Derivado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), se advierte que tanto el INE como los OPL, mantienen su propia dimensión de autonomía, no obstante, la reforma propone ámbitos de interacción que suponen un esquema de subordinación jerárquica de los segundos al órgano nacional. La rectoría del modelo nacional de elecciones recae en el INE a partir de un conjunto de atribuciones que pretenden, por un lado, la delimitación a la intrusión de los poderes públicos locales en el desarrollo de los procesos electorales y, por el otro, la homologación y estandarización de los niveles de certeza y legalidad alcanzados en el ámbito federal por el otrora IFE.

Con esta finalidad, el legislador otorgó nuevas atribuciones nacionales al INE, entre las que destacan: la designación y remoción de los consejeros electorales de los OPL, la participación concurrente en la organización de las elecciones locales en diversas materias, la reglamentación general en materia de provisión de resultados electorales preliminares, la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos independientes en todas las elecciones y, lo que será objeto de este estudio, *le otorga atribuciones especiales al INE para la asunción o atracción*

de las funciones de los OPL, así como de delegación de las actividades propias en los organismos locales.

Con este planteamiento general, la presente tesis entiende el problema expuesto a partir de la construcción de un nuevo modelo electoral en México como resultado de la reforma político-electoral 2014. Como resultado, el funcionamiento de dos autoridades teóricamente autónomas, con ámbitos de competencia diferenciados en el ámbito federal y local se ha convertido, cuando menos, en problemática. Lo que este estudio verificará es que en la realidad ambos niveles institucionales conviven bajo esquemas legales y operativos jerárquicos o de subordinación, a partir de la construcción de un modelo de relaciones intergubernamentales centralizador, como resultado, en parte, del vacío normativo con que fue diseñada la reforma, vulnerando la autonomía de los organismos locales. Este vacío legal, aunado al ejercicio de las de atribuciones especiales encomendadas al INE, ha tenido como resultado la construcción de un esquema de discrecionalidad para el ejercicio de la rectoría del modelo electoral, sobre el cual ha operado el nuevo modelo nacional de elecciones, de forma diferenciada.

En este sentido, **la pregunta de investigación que guía el presente trabajo es: ¿Cuáles son los efectos de este nuevo esquema de “federalismo concurrente” sobre la autonomía de los organismos públicos locales?**

Si bien son muchos los elementos novedosos del nuevo modelo institucional, me ha parecido importante arrojar luz sobre un tema poco estudiado en la práctica, el de la autonomía de los OPL y cómo se ha logrado compatibilizar la disposición jurídica con la implementación real del nuevo modelo, a partir, principalmente, del ejercicio de las llamadas atribuciones especiales del INE, es decir, las facultades de asunción, atracción y delegación, las cuales son entendidas como se expone a continuación, en relación con lo dispuesto en los artículos 120 y 125 de la LGIPE:

“... ”

- a) Asunción total. Facultad del Instituto para desarrollar directamente la implementación y operación de la totalidad de las actividades que corresponden a un proceso electoral local, que originalmente corresponde al OPL.
- b) Asunción parcial. Facultad del Instituto para desarrollar directamente la implementación u operación de alguna actividad o cualquier fase de un proceso electoral local, cuyo ejercicio corresponde originalmente al OPL.
- c) Atracción. Facultad del Instituto de conocer, para su implementación, cualquier asunto específico y concreto de la competencia de los OPL, por su interés, importancia o trascendencia, o bien, que ante lo novedoso del caso, sea necesario establecer un criterio interpretativo.
- d) Delegación. Facultad del Instituto de conferirle al OPL, la realización de algunas de las funciones electorales que son competencia original del Instituto.” (RE, art. 39)

Si el planteamiento del problema es correcto, lo que se deberá comprobar en las siguientes páginas es que *el actual modelo electoral genera condiciones de subordinación en la relación del INE con los OPL, los cuales vulneran la autonomía de los órganos locales.*

Por lo anterior, la estructura de la presente tesis se conforma por tres capítulos, el primero de los cuales sitúa el marco teórico a partir del cual se construyó el objeto de estudio, el contexto de surgimiento del mismo, así como el análisis estructural del nuevo modelo de elecciones y su impacto sobre la autonomía de los OPL, a través del estudio sobre el ejercicio de las facultades de asunción, atracción y delegación, por parte del INE, entre 2014 y 2017.

El capítulo I, intitulado: *Las relaciones intergubernamentales y el estudio del federalismo electoral mexicano. Límites y alcances a la autonomía de los organismos electorales administrativos*, construye el edificio teórico-metodológico a través de cual pretende analizarse el problema de la articulación interinstitucional bajo el modelo nacional electoral, a la luz de tres conceptos esenciales: las relaciones intergubernamentales, el federalismo electoral y la autonomía de los órganos electorales administrativos.

El primer apartado se concentra en la definición de las relaciones intergubernamentales a partir de las definiciones clásicas de Deil S. Wright, Michael

Penfold y William Anderson, para posteriormente explicar su surgimiento y evolución a lo largo del siglo XX. Se definen, así mismo, los recursos esenciales o característicos de las RIG de acuerdo con Wright y Arganoff, cuestión que permite identificar los elementos para el estudio de las RIG entre ámbitos formales e informales de nuestro objeto de estudio. A continuación, nos concentramos en los modelos de relaciones intergubernamentales desarrollados por Deil S. Wright, lo que será el centro para el desarrollo de nuestro análisis, entendiendo lo que el autor define como estructuras separadas, sobrepuestas e inclusivas. También, se incorporan los enfoques y dimensiones útiles para el análisis de la RIG, cuestión que enriquecerá nuestro estudio en capítulos posteriores.

El segundo apartado del primer capítulo explora el desarrollo y construcción del federalismo electoral mexicano a partir del estudio en sí del federalismo, y su extrapolación al terreno electoral en México. En este análisis resulta importante situar las características del desarrollo institucional electoral dentro del pacto federal, incorporando las características, atribuciones y esquemas de vinculación entre el antiguo IFE y el desarrollo diferenciado de los institutos electorales en cada entidad federativa. Este apartado resulta relevante toda vez que permite realizar un acercamiento a la evolución histórica del federalismo electoral mexicano, entender las relaciones de subordinación e independencia de los institutos electorales locales, así como identificar las debilidades que motivaron el tránsito a un esquema nacional de elecciones, a partir de 2014.

Para concluir el capítulo teórico, se incorpora un estudio sobre el concepto de autonomía, en específico, sobre la autonomía en algunos órganos constitucionales. Este concepto se sitúa y problematiza de tal forma, que ayuda a la comprensión de las tensiones y la evolución entre dos ámbitos de autonomía superpuestos en el federalismo electoral mexicano y se sitúa como el preámbulo para el estudio de la presente tesis.

El segundo capítulo responde a la necesidad de situar el objeto de estudio en un contexto, por tal motivo, éste se encuentra orientado a presentar una definición general, así como a explicar los antecedentes y el contexto en el que fue aprobada la *reforma político-electoral 2014 en México*.

El primer apartado de este segundo capítulo incorpora una reflexión general sobre la tendencia a la centralización, en diversos ámbitos, tanto en América Latina, como en México particularmente. En ese contexto, se explica la emergencia de la reforma a partir de la necesidad de limitar la intromisión de los gobernadores en los procesos electorales locales. En ese sentido, la construcción de autonomía, tanto en los organismos locales, como en el órgano federal, fue un elemento que brindó certeza y certidumbre jurídica al sistema electoral. Así mismo, como un elemento de contexto se explica la aprobación de la reforma en el marco general que supuso el llamado *Pacto por México*, y a raíz de dichos elementos, se expone el resultado de la mencionada reforma.

El segundo apartado incorpora una visión general de la reforma, describiendo someramente las modificaciones en el marco institucional que supuso la reforma con la creación del INE y los OPL. En este sentido, se incorporan las nuevas atribuciones adjudicadas al árbitro nacional y se vislumbran las tensiones en el ámbito de las RIG, con la propuesta del diseño.

Por último, el tercer apartado plantea los problemas de autonomía en los OPL como resultado de la reforma electoral. Se explican los ámbitos de atribución de los árbitros electorales y se identifican los espacios operativos que pueden entrar en contradicción o tensión en el actual modelo. Se explican las atribuciones tanto del INE como de los OPL, en las elecciones federales, concurrentes y locales, de acuerdo con cada caso y se explican las atribuciones especiales conferidas al órgano nacional.

Finalmente, el tercer capítulo concentra el análisis resultado de la presentación de nuestro problema público. Titulado, *Las relaciones intergubernamentales en el modelo nacional de elecciones en México. Una visión jurídica y operativa*, se traslada al modelo de RIG expuesto en el primer capítulo el estudio de la reforma electoral desde su visión normativa, y desde la implementación real del modelo, haciendo explícitas las contradicciones entre ambas dimensiones.

El primer apartado concentra el estudio de las RIG del modelo nacional de elecciones, desde su perspectiva jurídica, es decir, desde lo que a la letra se señala en la Reforma y en la Ley. No obstante, comienzan a plantearse un conjunto de elementos que vislumbran la concreción de un modelo de RIG, en el terreno, más centralista que concurrente, a partir de las facultades especiales otorgadas al INE.

El segundo apartado concentra el estudio operativo o que sobre la implementación se ha desarrollado en el marco de las RIG bajo el nuevo modelo electoral. Para lo anterior, se hace un estudio sobre el ejercicio de las facultades de asunción, atracción y delegación, por parte del INE, entre 2014 y 2017 bajo el análisis de tres dimensiones: *la temporal, la temática y la geográfica o espacial*. Cada una de estas aproximaciones brinda un conjunto de conclusiones particulares sobre la evolución de las RIG en este nuevo esquema y comprueba la tendencia hacia la centralización que se ha señalado. Aunado a lo anterior, se concluye que el ejercicio de la rectoría del esquema electoral se ha hecho, en parte, sobre una lógica discrecional y diferenciada en diversos aspectos.

En este sentido, se incorpora un tercer apartado sobre la discrecionalidad como elemento operativo del modelo electoral. En este capítulo se argumenta que la discrecionalidad es un elemento como un facilitador de la puesta en marcha del modelo y se identifican los riesgos que implica su ejercicio.

La presente tesis pretende contribuir un poco al estudio de una política electoral actual y de su implementación. Al respecto aún se han hecho pocos estudios

académicos, por lo que lo aquí escrito encuentra un espacio de aporte significativo en la materia. No obstante, quedan un sinnúmero de temas por estudiar en relación con la implementación de la reforma electoral 2014 en México y esta tesis es sólo una primera aproximación.

CAPÍTULO I

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y EL ESTUDIO DEL FEDERALISMO ELECTORAL MEXICANO. LÍMITES Y ALCANCES A LA AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES ADMINISTRATIVOS

La construcción del sistema electoral en el México contemporáneo se materializó a través de ocho reformas en nuestra historia política reciente, a partir de 1977. El último escalón de este complejo andamiaje ha sido la reforma político-electoral de 2014, a través de la cual surgió el nuevo modelo nacional de elecciones. Esta línea de tiempo ha estado marcada por avances, retrocesos y estancamientos, tanto en el diseño institucional, como en el ejercicio efectivo de los organismos electorales, determinados por elementos coyunturales más que por una visión de largo aliento sobre nuestro sistema electoral. De una u otra forma, dichas reformas han intentado responder a tres elementos esenciales: la representación política, las condiciones de equidad en la contienda, y la conformación de las autoridades electorales. Por estas tres sendas puede entenderse el proceso constitutivo de nuestro modelo electoral, de la mano de la coyuntura a la cual responden.

El análisis que aquí se presenta pretende hacer una revisión sobre la articulación de los organismos electorales bajo el nuevo modelo nacional de elecciones, como producto de la disputa partidista a nivel local, en el seno del diseño de la reforma político-electoral más reciente en México. El resultado ha sido una nueva configuración de las relaciones intergubernamentales entre los organismos encargados de organizar las elecciones a nivel local, y el naciente Instituto Nacional Electoral. Si bien desde el diseño del nuevo modelo se advertían elementos de preocupación, este estudio pretende abonar a cuál ha sido el desarrollo, en los hechos, de la nueva normatividad electoral y el impacto homogéneo o diferenciado sobre la autonomía de los diversos organismos electorales en las entidades federativas, a tres años de su implementación.

El presente capítulo incorpora tres elementos teórico-metodológicos para la conceptualización de la discusión posterior sobre la articulación intergubernamental de los organismos electorales en México, como resultado del modelo nacional electoral:

- I. Las Relaciones Intergubernamentales.
- II. El Federalismo Electoral.
- III. La Autonomía de los Organismos Electorales Administrativos.

I. Las Relaciones Intergubernamentales.

Las relaciones intergubernamentales son definidas como las interacciones que tienen los distintos niveles de gobierno en el marco de un sistema de competencias territoriales, sean en un modelo supra nacional o, nacional federal o unitario. Desde la perspectiva de políticas públicas, también se entiende como relaciones intergubernamentales, o RIG, al área de estudio que analiza las interrelaciones gubernamentales.

William Anderson las define como “un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro [de un] sistema federal.” (Anderson citado en Wright, 1997: p. 67-68) Por su parte, Deil S. Wright, refiere que “el término RIG advierte uno de los intercambios más diversos, conductual, continuo y dinámico que ocurre entre varios funcionarios en los sistemas políticos.” (Wright, 1974: p. 4, citado en Rhodes, 1992: p. 316) Por su parte, Michael Penfold-Becerra, explica que las RIG son “el conjunto de reglas formales e informales que regulan la interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales en los ámbitos central, regional y local.” (Penfold, 2002: p. 12-13)

Estas tres definiciones iniciales nos invitan a plantear las relaciones intergubernamentales a través de, al menos, tres dimensiones particulares: las interacciones entre lo local y lo central; las acciones de intercambio entre servidores públicos de diversos niveles; y como la normas jurídicas y entramados sociales que articulan las relaciones entre los diversos niveles de gobierno, y fuera de él, en el ámbito local, regional y central. Adicionalmente, existen otro cúmulo de interpretaciones en torno a las RIG que involucran a diversos actores gubernamentales, por ejemplo, los legisladores y los burócratas, no obstante, nos concentraremos en las tres definiciones mencionadas anteriormente.

Si bien es cierto que las RIG no son un concepto particularmente nuevo, han tenido un desenvolvimiento complejo desde su surgimiento en la década de 1930, en torno a la política del *New Deal* en Estados Unidos. En su texto, *El estudio de las relaciones intergubernamentales*, Héctor Martínez y Alejandro Méndez señalan tres elementos para entender el desenvolvimiento histórico de las RIG, según Deil S. Wright:

- 1) Los asuntos de políticas que dominaban la agenda pública.

- 2) La percepción e interpretación de los principales actores involucrados en la problemática de las RIG, es decir, los intereses de grupo o individuales en la lucha por recursos públicos.
- 3) Las técnicas usadas para la implementación de políticas del gobierno. (1996: p. 5)

Wright considera que las RIG pueden caracterizarse a partir de cinco elementos esenciales para el caso de los Estados Unidos, a partir de los funcionarios públicos y sus actividades: 1) El número y tipo de entidades gubernamentales; 2) El número y variedad de funcionarios con capacidad de decisión; 3) La frecuencia y regularidad de las relaciones entre funcionarios de diversas dependencias jurisdiccionales; 4) Las pautas de comportamiento y las actividades de los funcionarios; y 5) La máxima atención a los asuntos financieros y de asignación de recursos (Wright, 1978: p. 9).

Una perspectiva más integral respecto de las RIG, es la que Martínez y Méndez retoman de Robert Agranoff, que resulta más *ad hoc* a la realidad federal diferenciada de México: “1) la coexistencia de diferentes centros de poder, 2) la diversidad de participantes (demanda y oferta) de los programas, 3) la división dinámica del trabajo, 4) no existe ni coordinación, ni equilibrio jerárquico entre las capacidades de los participantes, 5) la responsabilidad de los participantes es difusa, 6) existe una especificidad regional y programática para cada una de las redes, 7) los masivos intercambios de información, 8) la ausencia casi total de procedimientos para la evaluación del trabajo de los participantes.” (Martínez y Méndez, 1996: p 10)

Si bien lo anterior resulta una tipología ideal del análisis de las RIG, lo relevante a resaltar es que son estos elementos los que resultan funcionales para estudiar las relaciones, formales e informales, que se establecen entre entidades de gobierno en distintos niveles, más allá de su definición normativa. Las RIG nos permiten tener una fotografía real, más allá de la norma, sobre el comportamiento real de los

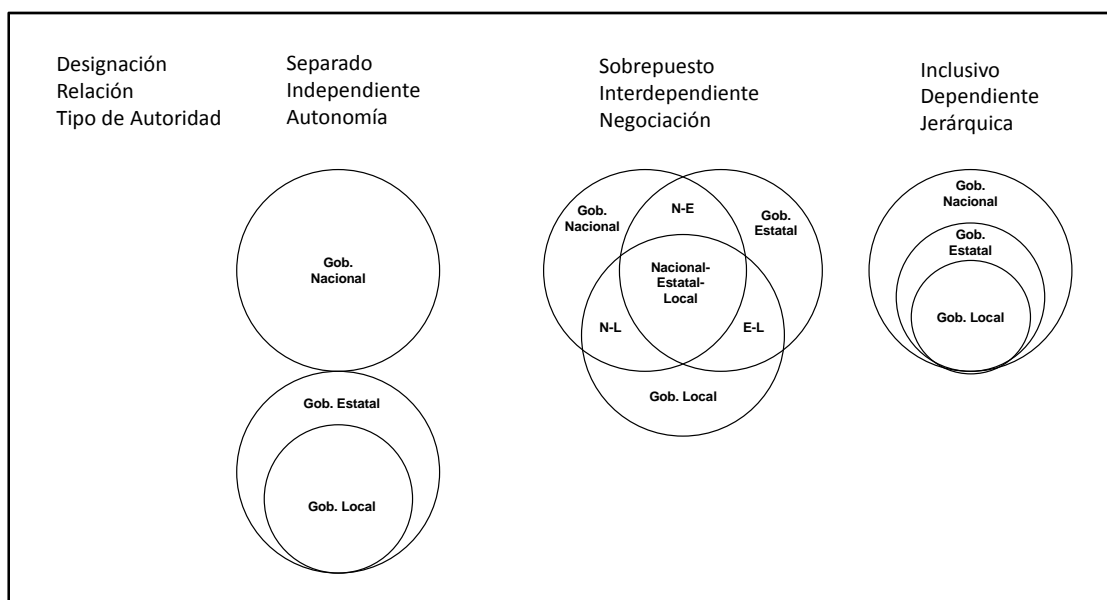
organismos gubernamentales, sus estructuras y agentes, en una panorámica no tradicional.

Para el caso del presente estudio, resulta indispensable recuperar el modelo de RIG desarrollado por Deil S. Wright para distinguir, directamente, la clase de relación establecida entre los diversos niveles de gobierno. De acuerdo con su análisis, existen tres modelos de relaciones entre organismos a nivel nacional, estatal y local:

- 1) Modelo Separado: Existe una clara separación entre los ámbitos de gobierno nacional y estatal mientras que los organismos locales se encuentran incluidos en la lógica estatal.
- 2) Modelo Sobrepuesto: Bajo este modelo, existe una relación de interconexión y dependencia entre los tres ámbitos de gobierno, lo que obliga a un esquema de negociación forzoso.
- 3) Modelo Inclusivo: Establece patrones jerárquicos de relación entre las entidades nacionales, estatales y locales con orientación centralista.

El modelo gráfico para ejemplificar estos modelos se presenta a continuación:

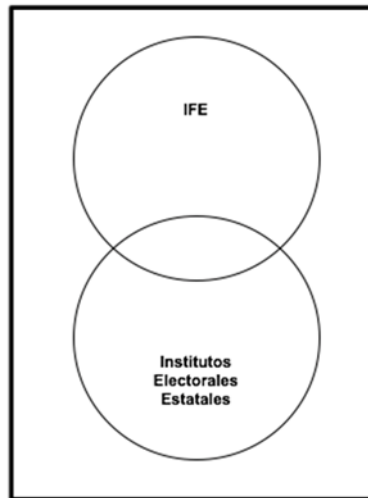
Gráfica 1. Modelos de Relaciones Intergubernamentales*



*Tomado de Wright, Deil S., 1978, p. 25

Si bien en los siguientes capítulos entraremos al tema a mayor profundidad, un vistazo general en el campo electoral en México al modelo de RIG estructurado antes y después de la Reforma, arrojaría que, en el esquema federal o descentralizado¹, tendríamos un modelo “separado” con una relación relativamente independiente y un tipo de autoridad autónoma, similar a como se señala a continuación:

Gráfica 2. Modelo de RIG en el modelo federal de elecciones de México, antes de 2014.



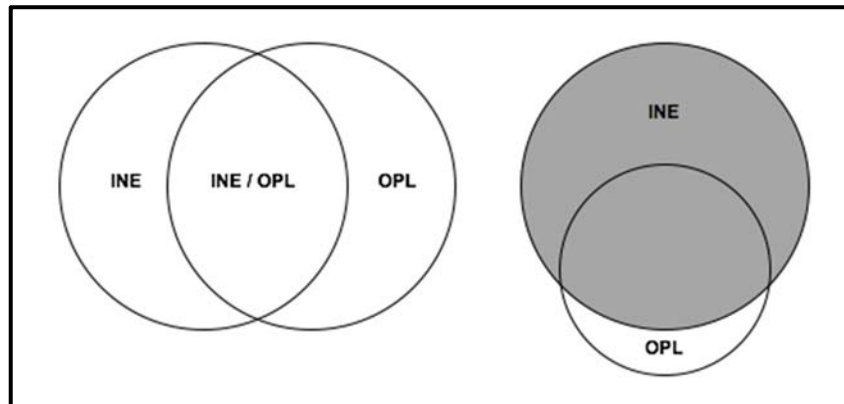
El espacio de intersección entre ambos organismos da cuenta de un conjunto limitado de facultades en los que el IFE actuaba como entidad rectora en el modelo previo, con mayores acotamientos, mismos que se definirán en el siguiente apartado. Asimismo, es importante mencionar que, si bien este es un acercamiento gráfico al modelo general de RIG bajo el esquema federal de elecciones, previo a la reforma de 2014, su definición específica variaba de entidad a entidad, por el desarrollo diferenciado del mismo.

Por su parte, bajo el modelo nacional electoral resultado de la reforma electoral 2014, lo que tenemos son dos esquemas diferenciados. Por un lado, legalmente presenciamos el diseño de un modelo sobrepuesto e interdependiente, aunque

¹ En el siguiente apartado se definirá a mayor profundidad la construcción y evolución de este modelo, a partir de lo que he denominado en este trabajo como federalismo electoral mexicano.

fuertemente acotado por la rectoría que el legislador otorgó al INE, en este modelo. No obstante, en la práctica, esta tesis pretende demostrar cómo en realidad se ha construido un modelo inclusivo de relación prácticamente jerárquica, con un limitado espacio para el ejercicio de la autonomía por parte de los OPL.

Gráfica 3. Modelo de RIG en el modelo nacional de elecciones de México, después de 2014.



Mientras que la gráfica de la izquierda pretende representar el modelo “legal” de interrelación INE-OPL, con un espacio de interdependencia y negociación, del lado derecho representamos el modelo que se ha instaurado, marcando en gris que el INE, mediante las atribuciones especiales de asunción y atracción, entre otros, ha ocupado sendos espacios del ámbito local, dejando limitado el ámbito de autonomía de los OPL.

Por otra parte, Martínez y Méndez recuperan, de la tipología de Agranoff, diversos enfoques adicionales para el análisis de las RIG. De ellas, para el presente estudio resultan relevantes las siguientes:

- 1) Enfoque estructural. El autor lo divide en tres partes: a) el aspecto legal, donde se reconoce la importancia del orden formal que configura y define las relaciones y la distribución de competencias entre los distintos niveles y unidades de gobierno en un país; b) la revisión de la estructura

administrativa; y c) las cuestiones financieras donde se estudia la distribución de las capacidades recaudatorias y las transferencias.

- 2) Enfoque de políticas públicas. Enfatiza la importancia del examen de los actores implicados en la ejecución de los programas (“comunidades de las políticas”), ante la necesidad de coordinación y control en un contexto de implementación multiorganizativo.
- 3) Enfoque político. Estudia el grado de discrecionalidad de actuación de los gobiernos locales, los mecanismos de contacto entre los funcionarios locales y los nacionales, la estructura económica y el sistema de partidos políticos.
(Martínez y Méndez, 1996: p 16)

Se recuperan estos tres ámbitos de análisis, en la medida en que resultan relevantes a la luz de la construcción, operativamente hablando, de las RIG tras la aprobación de la reforma electoral 2014. Bajo el enfoque estructural se determina la distinción entre el modelo legal y el operativo previamente señalado y que quedará al descubierto en el capítulo tercero de esta tesis. Desde el enfoque de política pública, resulta relevante toda vez que la aplicación del modelo nacional de elecciones y la construcción de las RIG bajo este modelo, es resultado del trabajo del órgano colegiado de dirección del INE, bajo diversos esquemas, mediante el trabajo en las llamadas Comisiones Permanentes y Temporales, así como por la determinación, en mayoría, del Consejo General. Por último, el enfoque político da luz sobre los ámbitos de discrecionalidad en la toma de decisiones, como se verá al final de este trabajo, lo que impacta directamente en la consolidación de un modelo particular de RIG.

Además de los enfoques señalados, es relevante mencionar que el estudio de las RIG se debe llevar a cabo en diversos niveles, principalmente, el nacional, estatal y/o municipal, dependiendo el tema de abordaje, aunque no se limita a ellos. Para el caso que nos ocupa, nos concentraremos en el ámbito nacional y local.

Asimismo, en el ánimo de realizar un análisis integral, el estudio contemporáneo de las RIG se elabora de forma multidisciplinaria desde diferentes dimensiones, por ejemplo: 1) la dimensión económico-financiera; 2) la dimensión formal; 3) las redes interorganizacionales; 4) la dimensión social; 5) la dimensión burocrática; y 6) la dimensión política. (Martínez y Méndez, 1996: p 17-18)

En el ámbito electoral debemos separar un análisis formal de uno informal. En el terreno informal, las acusaciones de concertación entre las autoridades locales y los gobernadores (como lo veremos en los siguientes capítulos) denotan un modelo de autoridad inclusivo, en el cual, el ámbito estatal está supeditado a ordenaciones más altas a través de la actuación ilegal de los representantes del gobierno a nivel estatal. En el ámbito formal, lo que se ha intentado mediante la reforma electoral 2014 es delimitar un esquema informal previamente señalado, a través de la centralización formal de lo político-electoral. Con la desaparición de los Institutos Electorales Estatales y la creación del nuevo órgano nacional con 32 organismos públicos locales, uno en cada entidad de la República, lo que se ha generado es un nuevo modelo electoral centralista.

Nos encontramos, entonces, con un esquema normativo dirigido hacia el modelo sobrepuesto, pero que, en términos reales, y a través de las reglamentaciones específicas, confluye hacia un modelo más inclusivo y jerárquico, cuestión que intentará explicarse en los siguientes capítulos. La reforma electoral 2014 propone la creación del INE y los 32 OPL como un modelo colaborativo, en el que el INE tiene la rectoría del nuevo sistema electoral y los OPL se encargan del desarrollo técnico e imparcial de las elecciones locales en vinculación con el órgano nacional.

Existen diversos ámbitos en los que el modelo sobrepuesto puede funcionar. Hay una clara delimitación en cuanto a las facultades de cada organismo dependiendo el proceso electoral que se enfrente. Queda claro que las elecciones federales (presidente, senadores y diputados), quedan entre las atribuciones del INE, mientras que las de orden local (gobernadores, Legislaturas Locales y

Ayuntamientos) estarán a cargo de los OPL. Asimismo, tareas generales como la fiscalización, la delimitación de la geografía electoral, la producción de materiales electorales, organizar consultas populares a nivel nacional, entre otras, son tareas que recaen en el órgano nacional. Los organismos locales tienen atribuciones concurrentes con el INE para organizar las elecciones, tales como: registrar a los partidos políticos y candidatos, preparar la jornada electoral, realizar el escrutinio y cómputo, declarar la validez de las elecciones, entre otros (Casar, 2014); y tienen, también, atribuciones exclusivas, como las consultas de presupuesto participativo en la Ciudad de México, y en general, la organización de mecanismos de democracia directa.

A pesar de que la Ley menciona que los “Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, en esta Ley las constituciones y leyes locales” (LGIPE art. 98), en la práctica existen elementos que coartan la colaboración de iguales entre ambos niveles y apuntalan una relación más jerárquica. Hay, cuando menos, dos facultades del INE que en los hechos delimitan la autonomía de los OPL, a saber: 1) la designación de los consejeros electorales locales; y 2) el poder de atracción y asunción de los procesos electorales locales.

En las relaciones intergubernamentales, estos dos elementos son fuente de tensiones y/o de reforzamiento jerárquico. La designación de consejeros electorales locales en manos del Consejo General del INE, pone en inmediata supeditación a quienes resulten electos pues, por más que existan evaluaciones que intentan ser objetivas, la decisión final recae en los once miembros con voz y voto del órgano colegiado nacional. La deuda del designado, pero también su permanencia, será siempre un elemento que hará del trabajo horizontal una fantasía, pues la relación será, en términos reales, más vertical.

A su vez, la facultad del INE de atraer o asumir los procesos electorales locales pone en inmediata relación jerárquica y dominante el papel del órgano nacional sobre los locales. Las bases y criterios para la atracción no se encuentran bien definidos en la legislación, por lo que existe un amplio margen para la discrecionalidad en el ejercicio de esta atribución. No existe forma de colaborar de forma horizontal y en cambio existe el peligro de que el OPL pierda sus facultades a través de una resolución directa del órgano nacional. Esto contraviene lo mencionado anteriormente en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sobre la autonomía e independencia de los OPL.

La finalidad del presente análisis es realizar un estudio más profundo sobre la constitución de las RIG en el plano práctico, a partir de la implementación de la reforma electoral 2014 y el surgimiento del nuevo modelo nacional de elecciones.

II. El Federalismo Electoral.

Como lo menciona Francisco Fernández Segado, no existe un modelo único y final de Estado federal: “su imagen debe ser construida más bien desde una consideración histórico-pragmática, antes que desde una teoría abstracta. La estructura móvil y delicada del Estado federal requiere ser comprendida y vivida antes que ser construida teóricamente.” (2002: p. 105). De acuerdo con el mismo autor, el sistema federal de los Estados Unidos, así como la influencia de la estructura territorial heredada por los españoles, han tenido un fuerte influjo sobre las particularidades del federalismo latinoamericano.

Si bien como hemos dicho no existe un modelo único de federalismo, tomando en cuenta la influencia del esquema federal estadounidense sobre su desarrollo en América Latina, podemos citar, siguiendo a Deil S. Wright, seis elementos particulares del federalismo, a manera de tipo ideal, para contrastarlo un poco con nuestra realidad:

1. El federalismo es una unión de varios entes políticos cuasi-soberanos con base en motivos comunes manifiestos y al objeto de perseguir fines políticos generalmente reconocidos.
2. El federalismo implica la división de poderes o delimitación de la autoridad entre el gobierno nacional (central) y los gobiernos estatales (constituyentes).
 - a) El gobierno nacional posee únicamente los poderes que le han sido *delegados* por la Constitución. Dichos poderes son *explícitos*, es decir, enumerados en la Constitución, e *implícitos*, es decir, poderes que pueden ser directa y razonablemente deducidos de los ya enumerados en la Constitución.
 - b) Los poderes no delegados al gobierno nacional son retenidos por los gobiernos estatales, conocidos habitualmente como poderes residuales.
3. Tanto el gobierno nacional como los gobiernos estatales *obran directamente sobre las personas*, es decir, ejercen un control efectivo sobre las personas dentro de sus límites territoriales. Esta simultaneidad o ejercicio sobrepuesto de autoridad, da lugar al concepto de *potestades concurrentes*.
4. Desde el punto de vista ciudadano, las personas (tanto físicas como jurídicas) pueden participar en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos nacional y estatal, y son responsables ante ambos gobiernos.
5. Desde la perspectiva institucional, los gobiernos nacional y estatal son entes de gobierno con *totalidad de competencias*. Poseen órganos de gobierno ejecutivos, legislativos y judiciales que proporcionan las estructuras para elaborar, promulgar y hacer cumplir sus respectivas leyes.
6. Cuando surgen conflictos entre la potestad nacional y la estatal, y cuando dichas diferencias son llevadas hasta el extremo de la confrontación, prevalece el principio de la *supremacía nacional*. (1978: p. 6 - 7)

Si bien estos elementos no son perfectamente trasladables a otras experiencias, sirven como marco para entender el espectro general de nuestro interés.

Para el caso mexicano, Mauricio Merino entiende al federalismo, "...como la descentralización hacia el gobierno de los Estados" (2009: p. 20), en la medida en que, en nuestro país, dicho fenómeno ha sido un producto coyuntural y no el despliegue histórico de un proyecto político nacional. En la medida en que ha sido resultado del contexto y producto de negociaciones específicas en momentos históricos particulares, Fernández Segado menciona, siguiendo a Carpizo, "...que desde 1828 a la última década del siglo XX, el Anáhuac (el Pacto Federal) había vivido realmente, no el sistema federal, sino un centralismo atemperado en ocasiones y recrudecido en otras." (2002: pp. 119-120). Así mismo lo ratifica Merino para el nuevo siglo, haciendo una distinción, los estados han aumentado su capacidad de gasto, pero mantuvieron esencialmente restringidas sus facultades de gobierno interno (2009: p. 22).

Atendiendo a la historia, existen diversos elementos que particularizan la experiencia del federalismo latinoamericano. En México, por mencionar algunos, se encuentran: 1) el hiperpresidencialismo, caracterizado por la centralización del poder político en el gobierno federal; 2) la ausencia de un verdadero sistema de partidos, al menos hasta la década de 1980; 3) el déficit democrático derivado de la poca participación del ámbito local; y 4) el intervencionismo federal. De acuerdo con Ignacio Marván Laborde, "...la concentración del poder y el centralismo no son ajenos al diseño de instituciones federales establecido en la Constitución. El federalismo concentrador de decisiones, al igual que el presidencialismo "excesivo" que obstruye la división de poderes, o el régimen electoral no competitivo, han sido el resultado –con frecuencia deseado– de un conjunto de decisiones políticas y preceptos que estuvieron y están asentadas en la Constitución" (Marván Laborde, 1997: p. 150).

No sin ciertas contradicciones, el federalismo mexicano ha ido evolucionando de un federalismo dual (en su diseño), a uno centralizado, hasta finalmente acercarse a

un modelo cooperativo² (Fernández Segado, 2002). Bajo esta lógica cooperativa, Mauricio Merino señala que el proceso de descentralización, o federalización, en México, ha sido un proceso coyuntural, el cual ha respondido a negociaciones circunstanciales, más que a un proyecto nacional; se ha tratado, más bien, "...de la oferta institucional apropiada para mantener cohesionadas a las élites políticas que habían gobernado las diputaciones provinciales durante la última etapa colonial del país." (2009: p. 21)

Derivado de esta lógica de constitución federalista en México, se desprende un esquema institucional y legal en el ámbito electoral. Para el caso del presente estudio, me concentraré en la construcción del federalismo electoral mexicano a partir de la reforma de 1977, entendido como el inicio del proceso de democratización en el país.

A continuación, se presenta de forma general y esquemática la edificación y evolución del sistema electoral en México, desde los contenidos principales de cada una de las reformas electorales. Para el contenido de la presente tesis resultan relevantes las modificaciones en el diseño institucional y su delimitación entre lo federal y lo local.

- Reforma Electoral de 1977. Esta reforma, entendida en el imaginario electoral como el inicio del proceso de democratización en el país, incorporó medidas para la apertura del sistema político, en tres elementos principales: 1) Se otorga el reconocimiento y registro a diversos partidos políticos (Partido Comunista Mexicano, Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido Demócrata Mexicano); 2) Al

² Se entiende por *federalismo dual*, siguiendo a Edward Corwin para el caso estadounidense, como un convenio o acuerdo entre los Estados, de acuerdo con el cual, éstos mantendrían su soberanía sobre una serie de circunstancias. Por su parte, el *federalismo centralizado* refiere a un proceso en el cual los poderes estatales, provinciales o regionales y los locales dependen totalmente de decisiones de alcance nacional adoptadas por el poder central, siendo al unísono insignificante el impacto de los centros de poder estatal, provincial o regional en las decisiones políticas de mayor relevancia. Finalmente, el *federalismo cooperativo* hace alusión a la experiencia más reciente del federalismo latinoamericano, el cual presupone la participación de poderes y funciones entre las distintas entidades de gobierno, básicamente las federales y las estatales. (Fernández Segado, 2002)

modelo de 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa, se incorporan en ese momento 100 diputados por la vía de representación proporcional, con lo que se da una apertura a la oposición y se fortalece la representación política; 3) Se aprobó el otorgamiento de prerrogativas a los partidos políticos en tres sentidos: financiamiento público, acceso gratuito en radio y televisión, y apoyo en especie para campañas electorales. En el ámbito del diseño institucional, se mantuvo la organización de las elecciones en la Comisión Federal Electoral, órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación.

- Reforma Electoral de 1986. Esta reforma tuvo como objetivo ampliar el principio de representación política, aumentando en 100 diputados el número de curules por representación proporcional, conformando el modelo vigente al día de hoy de 500 diputados. Por su parte, en el ámbito institucional, fue creado el Tribunal de lo Contencioso Electoral, antecesor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como un primer órgano encargado de dirimir la disputa político-electoral desde el ámbito jurídico.
- Reforma Electoral de 1990. Esta reforma representa un parteaguas en la historia institucional del proceso de democratización en México. Se crea el Instituto Federal Electoral como órgano responsable de organizar las elecciones federales, abandonando así el modelo gubernamental en la organización de elecciones históricamente concentrada en la Secretaría de Gobernación. Adicionalmente, desaparece el Tribunal de lo Contencioso y se crea el Tribunal Federal Electoral.
- Reforma Electoral de 1993. Dicha reforma vuelve a fortalecer el tema de la representación política, ahora en la Cámara de Senadores. Cada entidad cuenta con cuatro senadores, dos electos por el principio de mayoría relativa, un tercero asignado por la primera minoría y, finalmente, un cuarto asignado por el principio de representación proporcional, construyendo un órgano integrado por 128 representantes. Adicionalmente, desaparece el principio de autocalificación de las elecciones por parte de la Cámara de Diputados, convirtiéndose en facultad del Tribunal Electoral.

- Reforma Electoral de 1994. Esta reforma fue fundamental en la búsqueda de confianza y credibilidad del órgano electoral mediante la ciudadanización de su órgano de dirección.
- Reforma Electoral de 1996. Esta reforma representó un giro en el sistema electoral mexicano, hacia el fortalecimiento de las condiciones de la competencia. Se enfocó a modificar el modelo de financiamiento para los partidos políticos a partir de cuatro principios básicos: 1) la prevalencia del financiamiento público respecto del privado; 2) el establecimiento de una fórmula de distribución del financiamiento público de 70-30, es decir, el 30% de financiamiento se reparte de forma igualitaria entre todos los partidos políticos y el 70% restante, proporcional a los resultados de la última elección; 3) límites al financiamiento privado y restricciones a las aportaciones de entes privados; y 4) la reducción de los topes de gasto en campañas electorales. Además, en el diseño institucional se acuerda la plena autonomía del IFE y se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como instancia responsable del ámbito jurisdiccional en las elecciones. En el ámbito local, cada una de las entidades federativas constituyó su propio órgano electoral administrativo nombrado por la Asamblea Legislativa local, ateniendo a códigos electorales estatales.
- Reforma electoral de 2007. Profundizando el tema de garantizar la mayor equidad en la competencia electoral, la reforma electoral de 2007 buscó generar mejores condiciones de igualdad e imparcialidad en la difusión de la propaganda electoral en radio y televisión a través de cuatro ejes: 1) acceso exclusivo a radio y televisión a través de los tiempos del Estado, distribuidos proporcionalmente (70% de acuerdo a la última votación y 30% de forma igualitaria); 2) el IFE posee la administración única de los tiempos del Estado; 3) prohibición en la compra de espacios para propaganda en radio y televisión; y 4) restricciones a la difusión de propaganda gubernamental con miras a limitar el ejercicio del poder público en la contienda y la promoción personalizada.

Concentrándonos en el periodo comúnmente reconocido como de democratización en México, a partir de 1977 y hasta la década de 1990, la administración de las elecciones federales recayó en la Comisión Federal Electoral, como un brazo de la Secretaría de Gobernación, y su correlato a nivel local, en las Comisiones Estatales Electorales o Juntas de Vigilancia Electoral. En ese sentido, el partido en el poder mantuvo un control absoluto sobre la organización de las elecciones en todos los ámbitos. Las reformas de 1977 y 1986 descritas someramente, gestaron un conjunto modificaciones relevantes dentro del federalismo electoral mexicano, a raíz de la tensión creciente entre el pluralismo político impulsado por ellas y el control central de la administración electoral. La concreción de estos movimientos fue cristalizada con la creación del IFE y los institutos electorales locales, así como sus ámbitos de atribución diferenciados y la inyección de autonomía –en mayor o menor medida–, dando pie a un nuevo escalón en la historia del federalismo electoral en el país. (Córdova y Astudillo, 2010)

La historia y evolución de los institutos locales en la década de 1990 y la subsecuente, así como del entramado legal que les dio cuerpo, tuvo un desarrollo desigual en las distintas entidades federativas. El desarrollo y fortalecimiento de los órganos electorales estatales no fue definitivo y constantemente tuvo estancamientos y retrocesos. No obstante, a lo largo y ancho del país se fueron dando pasos durante las dos siguientes décadas, en mayor o menor medida, hacia el fortalecimiento de la competencia político-electoral y a la apertura de la pluralidad política. La Dra. Peschard lo señala de la siguiente forma: “De tal suerte que, si antes de 1996 la competencia político-electoral en los estados y municipios había sido un acicate para las reformas en el ámbito federal, las cuales, a su vez, habían impulsado modificaciones en las leyes electorales estatales, después de 2000 la mecánica se invirtió, aunque el fuerte activismo reformista local dio lugar tanto a disposiciones más avanzadas en términos de calidad democrática, como a leyes más restrictivas.” (Peschard, 2008: p. 51)

Así, las primeras reformas electorales se concentraron en la apertura del sistema de partidos políticos, mediante la ampliación de los procedimientos para su registro, el fortalecimiento de un modelo de financiamiento público y el acceso a los medios de comunicación; asimismo, se incrementaron el número de curules en el Congreso para garantizar una mejor representación política. A inicios de 1990, con la tercera reforma electoral formal, se transita a un nuevo modelo institucional en la esfera electoral con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE). Durante esta década, como menciona Javier Santiago:

“...la organización de las elecciones pasó de una tarea realizada directamente por el gobierno a una función a cargo de una institución que, siendo parte del Estado tiene un carácter autónomo y se encuentra integrada por ciudadanos apartidistas, lo que, entre otros atributos, la convierte en un órgano imparcial. Contemporáneamente, en las entidades federativas se ha escenificado un proceso análogo de perfeccionamiento del marco legal electoral y de constitución de órganos autónomos y ciudadanizados, a cargo de la organización de los procesos electorales locales. Como es natural, este proceso ha registrado ritmos distintos en los diversos estados de la República.” (Santiago, 2003: p. 178)

De forma similar, José Woldenberg entiende el proceso de democratización en el país a través de estas dos variables: “En virtud de las peculiaridades del régimen político dominante durante la mayor parte del siglo XX, las dos grandes tareas centrales que debieron resolverse para avanzar en el camino de la democracia fueron: en primer término, conseguir la consolidación y el desarrollo nacional de los partidos políticos y, en segundo, crear unas leyes y unas instituciones capaces de regular la competencia electoral entre ellos.” (Woldenberg, 2007: p. 13)

Hasta antes de la reforma electoral de 2014, y el surgimiento del modelo nacional electoral, el federalismo electoral mexicano podía entenderse como “...la construcción de un entramado institucional que, en su diseño, reconoce la existencia de dos órdenes distintos pero armónicos de gobierno y establece ámbitos competenciales precisos, tanto a nivel local como federal” (Santiago, 2003: p. 178). Es este entramado y esta relación entre lo federal y lo local lo que va a trastocarse, en los hechos, a partir de la nacionalización del modelo electoral, con lo que las

relaciones intergubernamentales van a encontrar un nuevo acomodo en el esquema político federal, en el ámbito electoral.

Como resultado del desequilibrio relatado entre ambas esferas, el desarrollo y fortalecimiento institucional también ha tenido una evolución diferenciada en los organismos electorales. Tanto la estructura, los recursos humanos y materiales, como el ámbito de actuación de los institutos electorales estatales, han tenido procesos diversos entre las entidades y contrastantes con el órgano federal.

La lógica del federalismo electoral en México se explica a través de la lente del poder político. La apertura a la competencia electoral no fue un acontecimiento único ni un advenimiento producto de la modificación institucional, sino el resultado de un movimiento social de largo aliento que cristalizó, entre otras cosas, en la construcción de organismos electorales en mayor o menor medida autónomos, que con el paso del tiempo han mejorado las condiciones de la competencia política. La constitución de un modelo federal de elecciones generó el tránsito de un esquema de poder centralizado en la institucionalidad electoral, a otro en el que los gobiernos locales controlaron los institutos en las entidades.

En buena medida, el inicio del proceso de democratización en México puede explicarse como un proceso de negociación del poder local desde la hegemonía centralista cristalizada en el partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional, PRI). Como resultado, “El dilema de estas fórmulas de negociación era que su eficacia dependía de la centralización del poder y de la disciplina del partido del gobierno, pero entraban en contradicción con los espacios locales que estaban abriéndose a la competencia y pluralidad. En este contexto, las únicas que no encontraban ganancia alguna en estos intercambios eran precisamente las élites locales del partido de gobierno, quienes seguían aplicando el juego de la hegemonía, sujetándose a los dictados del centro, pero sin gozar ya de los beneficios del triunfo electoral seguro” (Peschard, 2008: p. 39).

Con esta realidad en proceso, surgió un nuevo federalismo electoral con resultados diferenciados y contrapuestos. La innegable competencia originó el fortalecimiento de añejas prácticas clientelares de las élites políticas para garantizar el control político local; al mismo tiempo, incentivó la presión de la sociedad por construir reformas que propiciaran la realización de elecciones libres y justas. En el ámbito local, fue en la primera mitad de la década de 1990 que la mayoría de los estados aprobaron reformas electorales que los insertaron en la competitividad (Peschard, 2008).

En términos institucionales, este proceso da cuenta del surgimiento de entidades electorales locales con un mayor margen de autonomía e instrumentos legales y estructurales para garantizar el desarrollo de elecciones libres y justas. No obstante, en términos políticos, ello implicó lo que Jacqueline Peschard denomina como *federalismo de corte feudalizado*, "...porque implicaron que se conservaran reglas y prácticas no democráticas en la esfera estatal, a la vez que se rechazara la intervención del gobierno central" (2008: p. 41).

Esta fue la lógica imperante durante esta década, hasta la alternancia presidencial en el año 2000, cuestión que impulsó una nueva dinámica reformista en las entidades federativas, de forma también diferenciada en sus efectos. Este desarrollo normativo e institucional diverso, es una de las características esenciales del federalismo electoral en el país, cuestión que a la postre ha sido uno de los principales motivos para el impulso de la reforma electoral 2014 y la nacionalización del modelo electoral, con el objetivo de homologar el estándar de los organismos electorales locales y sus procedimientos.

Adicionalmente, habría que decir que este federalismo electoral tuvo como sostén una coparticipación activa del IFE en diversas actividades de la vida local, como lo fue la elaboración del Padrón Electoral y la emisión de la credencial para votar con fotografía, entre otros. En voz de Córdova y Astudillo: "...la función electoral se desarrolla, como hemos señalado, en dos planos competenciales distintos, el

federal y el local, que coexisten armónicamente entre sí. Lo anterior supone que exista un cúmulo de atribuciones que suponen la coordinación y colaboración de las autoridades locales y la federal.” (Córdova y Astudillo, 2010: p. 13)

A manera de conclusión, retomo lo mencionado por Jacqueline Peschard:

“El activismo reformista en materia electoral de los estados contrastó con la casi parálisis en el ámbito federal durante el sexenio de la transición, sin embargo, la crítica elección presidencial de 2006 evidenció las fallas y deficiencias de nuestro sistema electoral para enfrentar desafíos electorales como el de un resultado muy cerrado. Pero esta misma situación volvió a poner en el centro del debate político, la necesidad de impulsar nuevas reformas electorales de la llamada tercera generación, dentro del marco de la reforma del Estado.” (Peschard, 2008: p. 100)

El tránsito hacia un nuevo modelo nacional de elecciones a partir de 2014, ha supuesto un nuevo escalón dentro del federalismo electoral mexicano, a partir del cual se ha construido un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales entre los órganos electorales administrativos a nivel local y federal, tanto en su diseño, como en su implementación, lo que es objeto de análisis del presente estudio.

III. La Autonomía de los Organismos Electorales Administrativos.

El concepto de autonomía ha sido profundamente analizado en la historia de las Ciencias Sociales; desde los clásicos a la literatura contemporánea, ha sido un concepto asiduo en el análisis social. Pensando el concepto de autonomía en relación con la democracia, Morris Lipson dice:

“...¿qué es ser autónomo? El pensamiento inicial natural es que la autonomía no es más que libertad (negativa)... Si la libertad negativa por sí misma es pensada como la libertad de toda restricción. Por el contrario, el problema de la autonomía surge cuando las restricciones son impuestas a las preferencias o acciones de un agente, por alguien o algo ajeno a él mismo. Por tanto, el enfoque más plausible (al cual me referiré como individualismo) es que un agente autónomo es aquel que posee libertad negativa en el sentido en que él es libre de cualquier restricción externamente impuesta.”³ (Lipson, 1995: p. 2249) [traducción libre]

³ "...what is to be autonomous? A natural initial thought is that autonomy is nothing other than (negative) liberty... If negative liberty itself is thought of as freedom from all constraints. The problem for autonomy, rather, arises when constraints are imposed on an agent's choices or actions by someone or something other than the agent.

No obstante, el concepto kantiano de autonomía vincula esta libertad con la idea de racionalidad, como lo menciona John Christmas: "Desde la perspectiva de Kant, uno es autónomo si se encuentra en la posición de someter la voluntad de uno mismo a máximas autoimpuestas que concuerden con la ley moral. Es decir, Kant veía la relación entre la autonomía y las leyes de la razón como particularmente íntima. Mientras que la idea genérica de "auto-gobierno" aún es esencial en las recientes corrientes de autonomía, los teóricos contemporáneos la tratan como una pregunta abierta sobre si los agentes pueden ser autónomos si, con respecto al acto o deseo en cuestión, no logran seguir los preceptos de la moral o la razón."⁴ (1988: p. 114-115) [traducción libre]

La idea original de la autonomía en el seno de las relaciones sociales, tiene sus raíces en la concepción de la independencia entre diversas *polis* (Lakoff, 1994). En términos contemporáneos, la autonomía en relación con el federalismo puede entenderse a través de la relación entre el centro y lo local, misma que se ha puesto en juego en el apartado anterior con la finalidad de describir, someramente, las tensiones y evolución entre ambos ámbitos, en el terreno del federalismo electoral mexicano.

Para el caso que nos ocupa, es necesario centrar el término autonomía en el marco institucional, específicamente, en los órganos constitucionales. "Los órganos constitucionales autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. También pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional." (Ugalde, 2010: p. 254)

Thus, the more plausible view (to which I will refer as individualism) is that an autonomous agent is one who possesses negative liberty in the sense that he is free from any externally imposed constraints."

⁴ "On Kant's view, one is autonomous if one is in a position to subject one's will to self-imposed maxims which conform to the moral law. That is, Kant saw the relation between autonomy and laws of reason to be a particularly intimate one. While the generic idea of "self-rule" is still essential to recent views of autonomy, contemporary theorists treat it as an open question whether agents can be autonomous if they fail, vis-à-vis the act or desire in question, to follow the dictates of morality or reason."

En el caso de los organismos electorales, la búsqueda de autonomía fue originada por la necesidad de contar con garantías de imparcialidad en la realización de los procesos electorales. En ese sentido, la autonomía puede ser entendida como “...la facultad de las personas o instituciones para actuar libremente sin sujeción a una autoridad superior dentro de un marco de valores jurídicos predeterminados.” (Ugalde, 2010: p. 257) Es decir, es la capacidad que tienen las instituciones para regir su vida interna, normativa y operativamente, sin vulnerar la Ley.

En el plano del diseño institucional, diversos autores señalan la permanente tensión entre la concepción jurídica de autonomía y la de su ejercicio político-práctico. Siguiendo a Mirón Lince, y otros, Antonio Faustino señala cuatro ámbitos de autonomía en el estudio de los organismos electorales:

“... ”

1. La política, que se refiere, por un lado, a la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función en forma independiente, sin sujeción a otro órgano, y por el otro, a que la normatividad le otorgue el carácter de máxima autoridad en la materia;
2. La financiera, que garantiza la independencia económica del órgano, manifiesta, por lo menos, mediante la aprobación de su presupuesto y la distribución del mismo;
3. La jurídica, que implica la capacidad del órgano electoral para autodeterminarse reglamentariamente, y
4. La administrativa, esto es, la facultad del órgano electoral de establecer los parámetros de su organización interna y de decidir sobre sus recursos materiales y humanos.” (Faustino, 2015: p. 25)

Estos cuatro elementos han tenido un desarrollo dispar en los organismos electorales en México. No podemos hablar de una autonomía plena y definitiva en todas las entidades ni en todo momento; las instituciones, en el marco del federalismo electoral mexicano, han presentado avances, estancamientos y retrocesos diferenciados influenciados, en gran parte, por el propio desenvolvimiento político y social en cada entidad, sujetos a la pugna interna entre los partidos políticos en una lógica local. Como lo mencionan Córdova y Astudillo: “...como en su momento afirmaron Aguirre, Becerra, Córdova y Woldenberg, si bien la autonomía de las instancias electorales constituye uno de los acuerdos

fundamentales entre los actores políticos, ‘su traducción práctica sigue siendo materia de discusión’.” (Córdova y Astudillo, 2010: p. 48)

En los organismos electorales la autonomía adquiere pleno significado no sólo en su ejercicio, sino principalmente frente a la actuación de los partidos políticos y los gobiernos establecidos. Siguiendo a Woldenberg: “...la autonomía es la capacidad de definir las acciones de la autoridad electoral con base en las prioridades institucionales sin intervenciones ajenas. Se trata de establecer una estructura y una conducta que estén por encima de las disputas partidistas y de cualquier otro tipo de intereses.” (Woldenberg, 2002: p. 186)

La autonomía se ha convertido en un elemento principal para la función electoral y para el propio desarrollo democrático del país desde los años noventa, cuya evolución ha marcado el devenir de los organismos electorales a nivel federal y local, desde entonces. En parte, la calificación de la opinión pública sobre la actuación de los órganos electorales se centra en el ejercicio de su autonomía más que en su desempeño técnico. Como dicen Lorenzo Córdova y César Astudillo en relación con el IFE y el Tribunal Federal Electoral:

“Se trató de organismos públicos cuya creación resultaba impostergable por dos razones fundamentales. Una de tipo político y otra de tipo técnico. La razón política que subyace a la creación institucional de los mencionados órganos electorales que poco a poco generarían un “efecto demostración” que influiría abiertamente en el diseño institucional y de los procedimientos electorales en los estados de la República, era la obligada necesidad de resolver la falta de confianza y credibilidad que estaban llegando a tener los procesos electorales... En efecto, los procesos electorales requerían de una profunda operación de reconstrucción, tanto de las instituciones como de los procedimientos para poder generar certidumbre política y, consecuentemente, paz social.

La segunda razón, vinculada sin duda a la anterior, es una razón de tipo técnico. La construcción de la confianza electoral sólo podía conseguirse con un cúmulo de normas y de procedimientos específicos, ciertos y predeterminados. La función electoral en sí supone la existencia de un alto nivel de calidad técnica que no cualquier órgano del Estado puede desarrollar.” (Córdova y Astudillo, 2010: p. 5)

Como hemos dicho, a los organismos electorales en México, tanto a nivel federal como local, se les reconoce plena autonomía, y son parte de un conjunto de

organismos que han adquirido esta característica con la finalidad de construir un equilibrio constitucional a la tradicional división de poderes. Córdova y Astudillo citan las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

1. Deben estar establecidos directamente por la Constitución mexicana;
2. Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
3. Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera;
4. Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. (Córdova y Astudillo, 2010: p. 45)

Las instituciones electorales adquirieron este estatus a raíz de la reforma electoral de 1996, mediante la modificación de la fracción IV del artículo 116, la cual dicta lo que a la letra se señala:

“IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

- Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;” (CPEUM, art. 116)

Se puede concluir que el camino para la construcción y el ejercicio de la autonomía en el marco del federalismo electoral mexicano, ha sido distinto entre el ámbito federal y las entidades federativas, no obstante, es una característica indispensable para el ejercicio pleno de la función electoral, por lo que el estudio del impacto sobre la misma a raíz de la articulación interinstitucional producto de la reforma electoral 2014, resulta indispensable para la evaluación de nuestra salud democrática.

CAPÍTULO II

LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL 2014 EN MÉXICO

Tras los resultados del Proceso Electoral Federal 2011-2012, en el que se eligieron 2,127 cargos de elección popular: presidente de la República, 500 diputados federales, 128 senadores, 6 gobernadores y 1 jefe de gobierno, 579 diputados locales, 876 ayuntamientos, 16 jefes delegacionales y 20 juntas municipales; se llevó a cabo una reingeniería legal e institucional que modificó el sistema electoral mexicano, a través de una reforma político-electoral de gran calado, la octava en la historia política reciente de México.

Como resultado, el diseño institucional para la administración de las elecciones en el país, ha mutado, y con ello, los equilibrios y relaciones puestas en práctica hasta la fecha entre los organismos involucrados. De un día para otro, una nueva lógica jurídica y operativa, se ha adueñado del escenario en las instituciones encargadas de organizar las elecciones. El presente capítulo pretende dar cuenta, a grandes rasgos, del origen de estas modificaciones, una visión general de los contenidos de la reforma político-electoral 2014 sobre los órganos electorales, y un breve planteamiento sobre el impacto en la autonomía de los OPL.

I. El Modelo Nacional Electoral: el camino a la centralización.

Es dentro del contexto del federalismo flexible expuesto en el primer capítulo, en el que se debe entender una nueva tendencia a la centralización política durante la segunda alternancia presidencial en México en 2012. Sobre este federalismo coyuntural, intentamos entender cómo se establecen las relaciones intergubernamentales en un tema específico como el electoral frente a la adopción de nuevas disposiciones en la materia que impactan en el pacto federal.

Nicolás Loza explica el fenómeno de la re-centralización en términos generales en América Latina: “de pocos años a la fecha, los problemas de endeudamiento sub nacional en Argentina o Brasil, así como de la captura de instituciones locales o el funcionamiento simulado de los pesos y contrapesos institucionales en las provincias o estados, devolvieron a la discusión pública primero, y a la lista de decisiones después, la recentralización de algunos recursos y la fuerte regulación central o devolución de áreas de competencia que habían pasado a las unidades sub nacionales.” (2016: p. 11).

El contexto en el cual emerge la reforma es el de las acusaciones de cooptación de los Institutos Electorales Locales a través de la intromisión de gobernadores en apoyo a la candidatura presidencial de su partido en 2012 (principalmente el PRI).

Históricamente, el sistema electoral mexicano evolucionó de tal forma que el órgano encargado de la administración electoral (y su contraparte judicial), fueron adquiriendo cada vez mayor independencia del gobierno como un elemento para dotar de certeza y confiabilidad a los procesos electorales. “Al menos desde su ciudadanización con la reforma de 1994, el IFE logró establecer condiciones de certeza electoral con base en cuatro premisas fundamentales: 1) su legitimidad como un órgano esencialmente técnico; 2) una delimitación precisa de competencias entre las autoridades que intervienen en los procesos electorales, sean éstas federales o locales; 3) la transparencia de sus actividades y la

participación de los actores en contienda –los partidos– en la definición de cada una de las etapas de los procesos electorales; y 4) la generación de condiciones de certidumbre jurídica en cada una de las etapas de la organización de las elecciones, es decir, el principio de definitividad.” (Jacobo, 2014: p. 13)

En esta tarea, la reforma electoral de 1990 creó al Instituto Federal Electoral como ente autónomo y 32 organismos electorales en las entidades federativas y el Distrito Federal, para la administración federal y local de las elecciones. La distribución de atribuciones se enfocaba, específicamente, a la organización de elecciones a nivel federal o local, aunque el IFE mantenía atribuciones en otro tipo de actividades nacionales como el registro electoral. En estos años, había una delimitación de funciones más apegada al sistema federal, en el que el organismo central debía respetar la autonomía de los organismos locales en sus decisiones y actuaciones.

El modelo institucional resultado de la Reforma Electoral 2014, conserva el esquema de autonomía de los órganos electorales, pero modifica su relación con los organismos locales para, en la práctica, tender hacia la centralización del modelo electoral. Este problema debe entenderse desde el propio contexto político en el que surgió la reforma.

Existen al menos dos elementos que deben tomarse en cuenta desde el entorno sociopolítico de la reforma: las acusaciones de fraude electoral por parte de los organismos locales al servicio de los gobernadores y el partido político en el poder; y el Pacto por México (Sánchez y Vives, 2014: p. 143).

El primer elemento se identifica como el origen de la problemática en torno a la cual se promovió la reforma electoral. A la acusación de corrupción e intromisión de los gobernadores en los procesos electorales a través de la cooptación de los institutos electorales en los estados, se propuso como respuesta que en la reforma electoral se incluyera una modificación al diseño institucional en el que se acotaran las atribuciones de los órganos electorales locales y se tendiera a una centralización

del aparato administrativo electoral. En este sentido, el anterior IFE se convirtió en el INE, encargado ahora de organizar las elecciones a nivel nacional y con mayor interlocución con los ahora llamados Organismos Públicos Locales Electorales.

El segundo elemento tiene que ver con el contexto político y social en el que surgió la reforma electoral. El llamado “Pacto por México”, un documento de intenciones firmado por los principales partidos políticos nacionales e impulsado por el gobierno federal, para dar viabilidad a un conjunto de reformas estructurales, tenía una agenda marcada por el interés partidista y la negociación. Las reformas se utilizaron como monedas de cambio, y en la medida en que se pactaba impulsar una –con ciertos contenidos y normas–, se podían negociar las condiciones de apoyo a la siguiente reforma. Así, para los partidos de oposición resultaba indispensable modificar las reglas electorales en algunos puntos que consideraban esenciales para el mejoramiento de la calidad de la democracia electoral en el país.

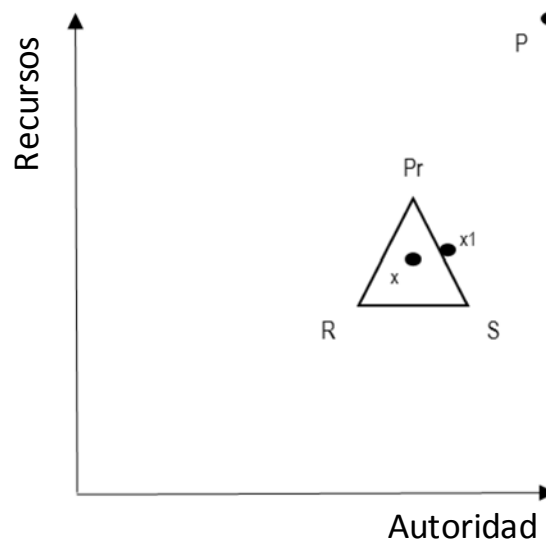
Estas relaciones asimétricas de poder pueden comprenderse desde el modelo McNollgast para entender cómo las negociaciones entre los partidos políticos en el nivel legislativo, afectan el aparato burocrático en la relación INE-OPL (Loza, 2016). La ejemplificación de las relaciones intergubernamentales en este modelo, son entendidas como relaciones entre mandante y agente, para ejemplificar el modelo asimétrico de adjudicación de recursos económicos y de autoridad. La creación del INE como resultado de la negociación política en el marco de la aprobación de la reciente reforma electoral es un ejemplo de lo que McNollgast (Mathew McCubbins, Roger Noll y Barry Weingast) entienden como “una ley que crea una nueva agencia o asigna una nueva misión a una agencia existente crea una relación mandante-agente entre una coalición que promulga la ley, consistente en legisladores de las dos cámaras del Congreso y el presidente (ellos mismos como agentes de los electores), y una entidad burocrática.” (Kenneth y Bonchek, 2005: p. 347)

La finalidad de definir esto mediante el modelo McNollgast es conocer las relaciones entre organismos al momento de la aprobación de la reforma y los mecanismos de negociación.

La creación del INE, en particular, nació de un amplio consenso político a través de un arma de negociación en la que participaron el presidente de la República y los tres principales partidos políticos. En la Cámara de Diputados, la reforma fue aprobada con 408 votos a favor, 69 en contra y 3 abstenciones (La Jornada, 2013); mientras que, en la Cámara de Senadores, se votó con 95 a favor, 11 en contra y 2 abstenciones (Expansión, 2013). Lo anterior demuestra que el consenso a favor de la reforma fue muy amplio, y en esos términos hubo un bloque fuerte que avaló su creación.

En términos de negociación de recursos y cantidad de autoridad, la gráfica de McNollgast nos arroja un resultado como el que se muestra a continuación, en el que, en un esquema de diseño institucional, la reforma electoral 2014 se disputó en un terreno donde el Congreso deliberó sobre su pertinencia, consensuando con la Presidencia de la República. En la gráfica puede observarse cómo los partidos políticos, a través del Congreso de la Unión (diputados (R) y senadores (S)), discutía sobre el nivel de autoridad que debía concedérsele al Instituto Nacional Electoral, en otras palabras, sobre el nivel de centralización que derivaría de la reforma. Por su parte, la discusión desde otro ámbito, se concentraba también en los niveles de financiamiento o recursos (Presidencia, Pr) con los que debía contar el organismo. Por su parte, la lógica del organismo electoral (P), se dirigía a tener la mayor cantidad de recursos y autoridad posible para operar un esquema nacional que permitiera la homologación de los procesos electorales, principalmente, frente al incremento de atribuciones. En el gráfico, x representa el consenso posible del llamado Pacto por México, mientras que x1, la llamada desviación burocrática, es decir, el límite a donde podría estirar el nuevo INE, principalmente a partir de dos elementos: las nuevas atribuciones especiales, es decir, de mayor concentración de autoridad, y la posibilidad de incrementar el presupuesto institucional.

Gráfica 1. Modelo McNollgast de RIG.
Aprobación Reforma Electoral 2014



El motivo es que había un amplio consenso en que el INE tuviera mayor autoridad para poder “controlar” la intervención de los gobernadores en los institutos locales y así blindar de mejor manera el proceso electoral. No obstante, en materia de recursos, si bien en términos económicos el presupuesto del INE es amplísimo, también es cierto que no se amplió lo suficiente la base humana para hacer frente a las nuevas atribuciones impuestas, principalmente en materia de fiscalización. Por esta razón, podemos ver que el triángulo de McNollgast en la gráfica se encuentra cargado a la derecha en términos de otorgamiento de autoridad, pero se mantuvo en un rango medio a nivel de distribución de recursos.

Al ser un organismo sumamente institucional, la actuación del INE se ha mantenido entre los límites esperados por el consenso político. Además, ha habido acciones o controles para restringir la desviación burocrática, sumamente efectivas como la designación de los consejeros electorales, estableciendo lealtades y deudas políticas.

En conclusión, las RIG dan cuenta de un nuevo modelo de operación gubernamental a nivel burocrático que aún está en ciernes, tendiente a la cooperación horizontal pero con severas divergencias. En México, bajo un esquema federal muchas veces mal entendido y con cacicazgos locales fuertes, resulta complicado establecer un modelo de RIG estable y funcional, no obstante, la práctica muestra la necesidad creciente de apoyar este tipo de modelos para profesionalizar nuestra burocracia.

II. La Reforma Electoral 2014: Una visión general.

Si bien fueron muchos los aspectos que se vieron modificados a partir de la promulgación de la Reforma Electoral 2014, en el marco institucional no cabe duda que el principal fue la modificación en el órgano encargado de organizar las elecciones.

Aunque con matices, dicha reforma estuvo encaminada a la construcción de un modelo cada vez más centralizado que permitiera acotar los márgenes de discrecionalidad en los institutos electorales locales. Si bien para muchos la reforma tuvo un claro carácter centralizador, para otros permitió la conformación de un esquema que podríamos calificar como “federalismo concurrente o colaborativo”, tal como lo ha mencionado el Dr. Ciro Murayama, dirigido a la centralización de los procesos electorales. Se transformó al anterior Instituto Federal Electoral en el Instituto Nacional Electoral, con nuevas atribuciones nacionales y se transformaron los diversos Institutos Electorales en las entidades federativas en Organismos Públicos Locales Electorales, con un margen menor de actuación y un conjunto de facultades limitadas frente al INE.

El propósito fue condicionar, a través de la centralización, la intervención de los gobiernos estatales en los organismos electorales. “Así, la reforma político-electoral de 2014 supuso la instauración de un nuevo modelo al que me he referido como

una especie de ‘federalismo concurrente’ en nuestro país. El recién creado Instituto Nacional Electoral fue reformado en sus atribuciones y, sobre todo, en la relación que mantiene con las autoridades electorales de las distintas entidades.” (Murayama, 2015)

Lo anterior se dio en un profundo debate político sobre la necesidad de dotar a los entes locales de la profesionalidad y rigor para el desarrollo de procesos electorales con los niveles de certeza y legalidad alcanzados a nivel federal. La Dra. María Marván lo explica de la siguiente forma: aunque no está demostrada la tesis de que los estados están por detrás de la federación en sus diseños legales y en su implementación “...la reforma político electoral de 2013-2014 apostó a la centralización como única forma de estandarización de los cánones democráticos logrados a escala federal” (Marván-Laborde, 2014). La discusión sobre la centralización del sistema electoral para conseguirlo, chocaba innegablemente con la defensa al federalismo desde los estados.

Es precisamente esta tensión entre lo que mencionan Murayama (colaboración) y Marván (jerarquía) en la conformación del modelo nacional de elecciones, es lo que pretende ponerse de manifiesto en este trabajo. Si bien, por un lado, existe un esquema jurídico-normativo que mantiene la tensión entre colaboración y centralización en la relación centro/local, por el otro, el esquema práctico-operativo desplaza esta tensión y se decanta por la vía centralizadora con un desarrollo complejo y desigual que se explica en el tercer capítulo.

La Dra. María Amparo Casar menciona que, si bien la idea original de la reforma apuntaba a la federalización total de los procesos electorales, esto planteaba la desaparición de los institutos electorales locales y mayores controles a la intervención de las autoridades estatales y locales en los comicios. En el modelo híbrido finalmente aprobado, existen funciones que se comparten, otras pasan de lleno al nuevo INE y otras se mantienen en el ámbito de atribuciones de los OPL.

En el sentido de su estandarización, como resultado de la reforma, los OPL tendrán la misma composición y método de nombramiento de su órgano máximo de dirección en todo el país. En términos de sus funciones, hay una centralización del sistema electoral dado que, además de las facultades exclusivas para los procesos de carácter federal, se otorgaron al INE una serie de potestades que abarcan tanto los procesos federales como los locales (Casar, 2014 y Celorio, 2015).

Desde un inicio, el diseño institucional no careció de señales de alarma sobre las complejidades que implicaría la relación de los OPL con el INE, en una tensa relación de autonomía-subordinación. No obstante, dicho diseño ha sido puesto en práctica, por lo que, a tres años de su puesta en operación resulta relevante analizar la realidad de la convivencia de ambos órdenes y las relaciones que han construido en los hechos.

III. La reforma electoral 2014 y los problemas de autonomía en los OPL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 116, fracción IV, inciso c), menciona que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral deberán garantizar que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en materia electoral gocen de *autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones*. (CPEUM, art. 116)

Así mismo, el artículo 41, apartado A, de la misma, establece que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

No obstante la capacidad de autonomía de ambos organismos, la propia Ley señala ámbitos de subordinación y coordinación de los OPL con el INE. El inciso B del mismo artículo define las funciones del INE en este modelo concurrente:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la Ley.

b) Para los procesos electorales federales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
7. Las demás que determine la ley.

Por su parte, el apartado C enlista las funciones que estarán a cargo de los organismos públicos locales en las elecciones locales:

1. Derechos y acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del ejecutivo;
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior;
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
11. Las que determine la ley. (CPEUM, art. 41)

Como se puede desprender de un primer análisis, por un lado, estas disposiciones tienden a la homogenización del sistema electoral a nivel nacional, es decir, a la estandarización de la experiencia local con el desarrollo alcanzado en el ámbito técnico-operativo a nivel federal. No obstante, también se observa una clara limitación a las funciones de los OPL, incorporando al INE en el ámbito de acción de diversas actividades en las elecciones locales. Esto constituye, en sí mismo, una confrontación a la autonomía de los OPL, a sus funciones y atribuciones. Así mismo, las actividades concernientes al desarrollo del proceso electoral difícilmente pueden verse fuera de su integralidad, el modelo está (o estaba) construido para que cada

pieza contribuya al fortalecimiento y seguimiento del resto. Esta división de funciones genera, cuando menos, un esfuerzo radical de coordinación entre dos organismos “autónomos” en constante pugna por esta razón.

El ejercicio de la autonomía por parte de los OPL tiene también otras contradicciones inherentes al modelo. En primer lugar, su órgano superior de dirección está 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 (LGIPE, 2014). El artículo 116 de la CPEUM en su fracción IV, inciso c), párrafo 2º, menciona que el consejero presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la Ley (CPEUM, art. 116). Dicha dependencia en la designación los sitúa, inmediatamente, en una relación de subordinación con el órgano central.

En segundo lugar, la CPEUM prevé un conjunto de atribuciones especiales en el INE, para la regulación de los OPL y los procesos locales mediante lo que la Dra. Marván Laborde denomina *la zanahoria y el garrote*, es decir, “...la posibilidad de asunción, total o parcial de una elección local, la atracción de alguna función que en principio corresponda a los estados o en la delegación de alguna función del INE hacia uno o todos los OPL.” (Marván-Laborde, 2014). María Amparo Casar define dichas funciones de la siguiente forma:

- Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que correspondan a los OPL.
- Delegar en dichos órganos las atribuciones que se asignan al INE sin perjuicio de reasumirlas en cualquier momento.
- Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales cuando su trascendencia así lo amerite. (Casar, 2014)

Este breve análisis del marco normativo que fue aprobado en la Reforma Electoral 2014 es lo que se propone trasladar a un análisis de terreno a 3 años de implementada la reforma. En términos reales, el siguiente capítulo propone estudiar cómo se han implementado estos tres supuestos, con los riesgos de discrecionalidad que ello implica para así descubrir las relaciones de autonomía y subordinación entre ambos niveles de autoridad de la función electoral.

Como conclusión a este capítulo, podemos señalar que el diseño de la reforma electoral no recayó en una revisión técnica o jurídica sobre las mejores características y necesidades dentro del sistema político-electoral mexicano, sino sobre las propias apreciaciones de los partidos políticos. Esto tiene, cuando menos, dos lecturas.

En primer lugar, una reforma político-electoral no tiene las características de otro tipo de políticas públicas; su eficiencia no recae forzosamente en ideales técnicos y es muy discutido si pueden existir indicadores generales que todo proceso electoral deba cumplir. Los sistemas electorales tienen efectivamente un cúmulo importante de aspectos que recaen en la validez técnica del proceso electoral: el registro electoral, la transmisión de resultados, la seguridad en la emisión del voto, el escrutinio y cómputo de los mismos, entre otros; pero también son el resultado de la negociación del poder político sobre los problemas de representación en un contexto nacional o local determinado. En ese sentido, las reformas electorales, y su impacto sobre los órganos de administración de elecciones, están ancladas a la búsqueda de garantizar la gobernabilidad democrática y la construcción de confianza ciudadana, no a la satisfacción de indicadores de eficiencia internacionales.

La segunda lectura es que al ser una negociación meramente entre partidos políticos, el híbrido aprobado no contó con un análisis de necesidades institucionales, de problemas en la distribución de atribuciones o de sobrecarga laboral. El resultado es que la implementación ha resultado más compleja de lo

esperado y aún hoy, a tres años de aprobada la reforma, todavía se busca la mejor forma de poner en práctica, a nivel de las labores diarias, el conjunto de nuevas atribuciones distribuidas entre los organismos electorales.

Hasta aquí hemos construido un entramado teórico-metodológico que nos permitirá, en el siguiente capítulo, abordar la forma en que se han construido y articulado las relaciones intergubernamentales bajo el esquema nacional de elecciones. Así mismo el presente apartado situó los cimientos para comprender el contexto político y normativo en el cual emergió el nuevo modelo electoral, cuestión que tendrá una incidencia directa en su implementación.

CAPÍTULO III

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL MODELO NACIONAL DE ELECCIONES EN MÉXICO. UNA VISIÓN JURÍDICA Y OPERATIVA

Concentrándonos en la implementación de la reforma, podemos identificar dos niveles de actuación, el nacional y el local o estatal. A nivel nacional, las atribuciones están concentradas en el Instituto Nacional Electoral, mientras que, en el local, son los Organismos Públicos Locales Electorales, los encargados de la rama administrativa electoral. Asimismo, podríamos decir que en la rama jurisdiccional es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a través de su Sala Superior, la encargada de litigar los conflictos en materia electoral a nivel nacional, y las Salas Regionales y Locales de este organismo en el ámbito estatal. Dentro de la rama administrativa, su ámbito de competencia es, en resumidas cuentas, la organización del proceso electoral en su conjunto. En la rama jurisdiccional, es la resolución de conflictos y última instancia decisoria. Existe un tercer ente, este sí gubernamental, dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR), la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), la cual actúa como Ministerio Público a nivel local y nacional para la persecución de delitos electorales.

Para el análisis de las RIG, nos concentraremos en la rama administrativa.

I. Las Relaciones Intergubernamentales en el Modelo Nacional de Elecciones en México. Una perspectiva jurídica.

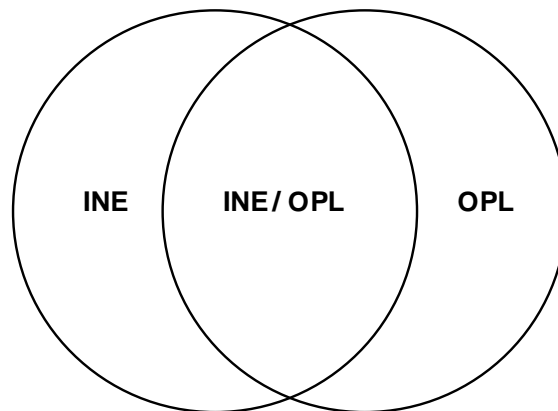
En el papel, el modelo de autoridad que pretendió instalarse en el marco del nuevo diseño institucional administrativo, fue uno con mayores niveles de centralización, aunque con acotaciones tendientes a la concurrencia, con una profunda relación de interdependencia de los organismos locales hacia el órgano central, con patrones de negociación y colaboración ampliados para el fortalecimiento de los segundos (Martínez y Méndez, 1996: p. 15 y 16). No obstante, dentro de este híbrido institucional y normativo único en el mundo, destaca el hecho de la permanencia de los OPL con un ámbito de autonomía constitucional pero acotado a partir de las atribuciones del órgano nacional y las leyes secundarias. Esta severa tensión tiene desenlaces peculiares desde el ámbito jurídico y práctico que vale la pena analizar.

Como hemos mencionado anteriormente, los cambios constitucionales derivados de la reforma electoral, condujeron a una redefinición importante en las atribuciones y funciones de los organismos electorales en sus diversos ámbitos y dimensiones. Derivado de ello, las relaciones interinstitucionales entre los diversos organismos de lo que hemos definido como el federalismo electoral mexicano (en el ámbito administrativo), han entrado a una nueva etapa de su evolución con la nacionalización del modelo electoral.

Esta nueva conformación, que ha quedado descrita en el capítulo anterior a partir de las atribuciones otorgadas tanto al INE como a los OPL, en relación con el tipo de elección (federal, concurrente o local), estableció un modelo, en el diseño, en el cual ambos organismos se encuentran obligados a desarrollar lazos más cercanos con la finalidad de organizar las elecciones (concurrentes o locales), bajo estándares apropiados. El primero, desde un ámbito de jerarquía, el segundo, en un escenario de subordinación.

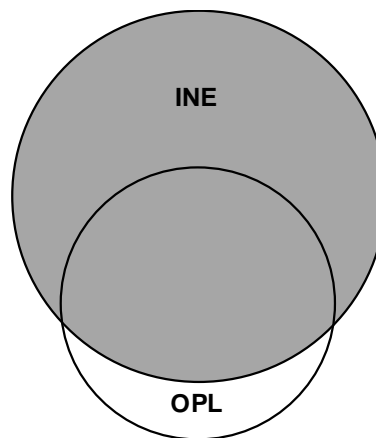
El ejemplo más patente sería el de la casilla única, que obliga a la unificación de estándares en cuestión de logística y de operación el día de la Jornada Electoral, pero que tiene impactos profundos en la capacitación electoral con miras a la integración de mesas directivas de casilla, el diseño de documentación y materiales electorales, el avituallamiento de la casilla, entre muchos otros. La razón es que los procesos electorales, si bien deben observarse en su integralidad, cada elemento integrante es un elemento que brinda certeza y legalidad, por lo que cada proceso es una actividad integral en sí misma también. En el terreno de la organización electoral, esto implica que cada proceso está intrínsecamente vinculado con otro u otros, y en un esquema de distribución de responsabilidades, la certeza del proceso se juega en el correcto engranaje de las atribuciones que son responsabilidad de cada organismo electoral.

En términos legales y recuperando el modelo de relaciones intergubernamentales de Deil S. Wright descrito en el capítulo I, la reforma electoral diseñó el siguiente esquema de interrelación institucional, para las elecciones locales, entre el INE y los OPL:



No obstante, veremos que, en la realidad, el modelo se acerca a un sistema de corte mucho más centralista o de autoridad incluyente, con relación dependiente entre los organismos y un patrón de autoridad jerárquico (Martínez y Méndez, 1996: p. 14 y 15).

Aunque la Ley habla de autonomía en sus funciones y niega la subordinación jerárquica, en la práctica, temas como la designación de consejeros electorales, su destitución, o la atracción de procesos electorales locales, así como la facultad del órgano nacional de establecer criterios generales, ponen en una clara posición de subordinación a los OPL frente al INE, no sólo en materia legal y administrativa, sino a nivel de las actividades diarias de los funcionarios, lo cual genera un esquema de sumisión y obediencia de facto. En términos reales, el esquema más cercano sería el siguiente:



El nuevo modelo incorpora al Instituto Nacional Electoral en sustitución del IFE, y mantiene a los organismos locales, aunque con atribuciones más acotadas. El INE sigue siendo el órgano encargado de organizar, conducir y vigilar las elecciones federales, pero adquiere nuevas atribuciones, entre las principales y que impacta en la relación directa con los OPL:

- Participar de manera concurrente en la organización de elecciones locales. Incorpora atribuciones en materia de: geografía electoral, padrón y listas de electores, ubicación de casillas, selección y capacitación de los integrantes de las mesas de votación.
- Reglamentación en materia de provisión de resultados preliminares en todas las elecciones, así como de observación electoral y producción de materiales electorales.

- Designar y remover al presidente y los consejeros electorales de los OPL.
- Asumir las funciones propias de los OPL, conforme a las causas previstas en la Ley. Asimismo, tiene facultades de atracción sobre asuntos de competencia de los OPL, cuando su trascendencia así lo amerite.
- Fiscalizar los ingresos de todos los partidos y candidatos registrados para todo tipo de elección. (Navarro, 2014)

Por su parte, los OPL tienen atribuciones concurrentes con el INE en la organización y conducción de las elecciones a nivel local. Se especifica que, a pesar de las atribuciones del INE, no existe una relación de subordinación jerárquica entre ellos. De acuerdo con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 98, “los organismos públicos locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales.” (LGIPE, art. 98).

No obstante lo anterior, el propio diseño sugiere un conjunto de elementos en constante tensión en la relación entre el organismo rector y cada uno de los institutos locales, mencionaré al menos dos de estos elementos principales.

El primero de ellos, es el de la designación y capacidad de remoción de cada uno de los consejos generales de los OPL. Lo anterior supone no una subordinación institucional, pero sí un establecimiento de notable jerarquía entre los depositarios de ambos órganos máximos de control institucional. Si bien se advierte de la Ley que los OPL tienen autonomía frente al INE, la atribución de designación y remoción supone una supeditación jerárquica en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos en concreto. Es difícil hablar de autonomía cuando la designación y permanencia dentro de un órgano colegiado depende de otro organismo, no obstante, las determinantes legales al respecto.

El segundo son las novedosas facultades de asunción, atracción y delegación con lo que se establece una dinámica que María Marván define como “la zanahoria y el garrote”. La zanahoria, o facultad de delegación, es un acto “excepcional” a partir del cual se evalúan las capacidades, en todos los rubros, de cada OPL, con la finalidad de otorgar la realización de una determinada función que previamente fuera responsabilidad del órgano central; dicha facultad se debe analizar caso por caso, y por cada Organismo Público Local. Por su parte, el garrote, o las facultades de asunción y atracción, refieren a la capacidad que tiene ahora el INE de atraer o hacer de su conocimiento, cualquier actividad de la función electoral detentada por los OPL que, ya sea por queja, o factores específicos locales (sociales, políticos, administrativos, de infraestructura, etc.), no tengan las condiciones idóneas para garantizar su correcta realización (Marván, 2014). Esto implica, directamente, un sometimiento operativo por parte de los OPL, quienes no sólo se encuentran obligados a cumplir con un conjunto de estándares determinados por el INE, sino que, ante una posible determinación central, pueden perder atribuciones directamente.

Finalmente, con el objetivo de coordinar las actividades entre el INE y los OPL, se crea la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales quien, a través de la nueva Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, estará a cargo de la relación con los consejeros presidentes de cada OPL, en virtud del artículo 119 de la LGIPE.

El objetivo del siguiente apartado será concentrarnos en el modelo de RIG que se ha ido construyendo entre el INE y los OPL, a partir de las nuevas facultades otorgadas al órgano central como rector del modelo electoral.

II. Las Relaciones Intergubernamentales en el Modelo Nacional de Elecciones en México. Una perspectiva operativa.

Si bien la estructura normativa ofreció un piso sobre el cual construir el nuevo modelo electoral con un perfil nacional, en los hechos, la lógica operativa de un organismo con más de 20 años de estructura, funciones y relaciones, principalmente federales, debió modificar su posición y ejercicio en un muy breve periodo de tiempo. No obstante el nivel de profesionalización del antiguo IFE, este cambio implicó una fuerte presión, reestructuración y dinamismo sobre su estructura laboral, desde su órgano máximo de dirección, hasta las unidades técnicas y direcciones ejecutivas que ejecutan los mandatos institucionales.

Por mencionar un claro ejemplo, el INE entró en funciones y debió operar, durante los primeros meses, sin la legislación secundaria y sin un conjunto de instrumentos normativos adaptados para su nueva realidad. Con un nuevo mandato constitucional, y una infraestructura material y humana pensada para afrontar compromisos federales cada tres años, debió rearticular su equilibrio interno para asumir un nuevo papel como rector del modelo electoral en todo el país. Así comenzó un largo y sinuoso camino hacia la estandarización de los procesos electorales a nivel nacional y, con ello, un nuevo esquema de interrelación con los recién nombrados organismos públicos locales.

El nuevo modelo de relación intergubernamental ha tenido una evolución diferenciada en los tres años de implementación de la reforma electoral. Por una parte, esto ha sido resultado de las propias realidades de cada entidad y el fortalecimiento institucional de cada OPL; por el otro, ha sido un proceso de aprendizaje y ajuste desde el interior del INE, en relación con el ejercicio de sus nuevas atribuciones.

Como ya se explicó previamente al señalar las atribuciones constitucionales derivadas de la reforma electoral 2014, este tránsito instauró un nuevo esquema de

distribución de competencias en el plano de la administración electoral, mediante la nacionalización y centralización de la vigilancia sobre el complejo mundo de la organización electoral. Con ese objetivo, se otorgaron un conjunto de facultades a la autoridad nacional para asumir la rectoría del modelo electoral, tanto en la ejecución directa⁵, como de regulación⁶ en el ámbito local.

En relación con el objetivo del presente estudio, en primer lugar, se hace una explicación particular sobre las tres facultades especiales otorgadas constitucionalmente al INE, para posteriormente analizar cómo se han ejercido en vinculación con los OPL, en los tres procesos electorales locales y concurrentes que van de 2014 a 2017.

1. Facultades de asunción, atracción y delegación.

Las facultades de asunción, atracción y delegación por parte del Instituto Nacional Electoral se encuentran definidas en el artículo 41, Base V, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo siguiente:

“En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.” (CPEUM, art. 41)

⁵ Por lo que hace a: i) la capacitación electoral; ii) la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; iii) el padrón y la lista de electores; iv) la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; v) la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y vi) la administración de los tiempos del Estado en materia electoral.

⁶ En lo relativo a la emisión de reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales. Así como por lo que hace al ejercicio de la facultad extraordinaria de atracción, para conocer cualquier asunto de la competencia de los OPL, por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación.

Derivado de lo anterior, tanto la legislación secundaria (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), como el Reglamento de Elecciones, emiten la regulación correspondiente para las atribuciones especiales del Instituto.

a. Facultad de Asunción

El artículo 120, numeral 1 de la LGIPE, define la facultad de asunción como "...la atribución del Instituto de asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponden a los Organismos Públicos Locales" (LGIPE, art. 120). Para lo anterior, de conformidad con el artículo 121 de la mencionada Ley, éstos deben resolverse a través de procedimientos especiales instaurados por la Secretaría Ejecutiva.

Para que una asunción resulte procedente deben acreditarse fehacientemente los siguientes 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 peticionario 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." (LGIPE, art. 121)

El numeral tercero del artículo 121 señala expresamente que el peticionario es la mayoría del Consejo del OPL, mediante solicitud expresa, fundada y motivada, de al menos cuatro consejeros electorales. Para el caso de la asunción total, se establece además una fecha perentoria, la solicitud debe presentarse hasta antes del inicio del proceso electoral. Adicionalmente, se establecen un conjunto de elementos procedimentales que debe cubrir el escrito inicial.

Posteriormente, la Secretaría Ejecutiva del INE deberá emitir, en un plazo de cuatro días hábiles, un acuerdo de apertura del procedimiento en el que se determine la admisión o rechazo de la petición, emplazando al OPL correspondiente a que presente las pruebas y alegatos conducentes, sin menoscabo de poder iniciar las investigaciones y recabar las pruebas pertinentes. Entre las razones de desechamiento se encuentran las siguientes:

- a) Si fuera promovido por alguna persona que carezca de legitimación para hacerlo;
- b) Resulte frívola, es decir, que los argumentos sean intrascendentes;
- c) Ya se hubiera resuelto un procedimiento previo de Asunción sobre el mismo proceso electoral local;
- d) No se aporten las pruebas que acrediten los dichos del actor;
- e) Si se presentó fuera de los tiempos previstos en la Ley. (LGIPE. art. 121 y RE, art. 42)

Durante la investigación se tomarán en cuenta las opiniones de todos los partidos políticos que participan en el proceso, de los poderes del Estado y otros actores políticos que incidan en el proceso. El Consejo General deberá resolver el proyecto de resolución sometido por la Secretaría Ejecutiva, previo al inicio del proceso electoral local correspondiente. Dicha resolución deberá ser aprobada, en su caso, por al menos ocho votos de los consejeros electorales y podrá ser recurrida ante la Sala Superior del TEPJF.

Para el caso de asunción parcial, los OPL podrán presentar la petición con la aprobación por mayoría de votos de su Consejo General (RE, art. 55). La resolución deberá ser aprobada, en su caso, por al menos ocho votos del Consejo General del INE. Dicha solicitud podrá ser presentada en cualquier momento del proceso electoral (LGIPE, art. 123).

b. Facultad de Atracción

La facultad de atracción es definida en la LGIPE, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 120, como "...la atribución del Instituto de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo determine o para sentar un criterio de interpretación" (LGIPE, art. 120). Por su parte, el Reglamento de Elecciones menciona que es la "Facultad del Instituto de conocer, para su implementación, cualquier asunto específico y concreto de la competencia de los OPL, por su interés, importancia o trascendencia, o bien, que ante lo novedoso del caso, sea necesario establecer un criterio interpretativo." (RE, art. 39)

De acuerdo con el artículo 124 de la mencionada Ley, la petición podrá ser presentada por al menos cuatro consejeros electorales del INE o la mayoría del Consejo General del OPL. Para que proceda una atracción, debe contar con la aprobación de al menos ocho votos en el seno del máximo órgano de dirección del INE.

La misma Ley determina que un asunto resulta trascendente cuando su naturaleza presente una posible afectación o alteración al desarrollo del proceso electoral o los principios de la función electoral local (LGIPE, art. 124 y RE, art. 60).

Las resoluciones serán emitidas por el Consejo General del INE con el apoyo de sus comisiones y del Consejo del OPL correspondiente. Dicha resolución podrá ser impugnada ante el TEPJF.

c. Facultad de Delegación

La facultad de delegación tiene carácter excepcional y es definido por el Reglamento de Elecciones, como "la facultad del Instituto de conferirle al OPL, la realización de

alguna o algunas de las funciones electorales que son competencia original del Instituto.” (RE, art. 39)

Dicha facultad deberá realizarse previo al inicio del proceso electoral local que corresponda, mediante acuerdo del Consejo General del INE, en el cual se valore la evaluación positiva de las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales del OPL en cuestión, para el cumplimiento de la función determinada. Para su procedencia se requiere del voto de al menos ocho consejeros electorales y sus efectos durarán hasta que concluya el proceso electoral respectivo. Esta disposición se realizará de forma específica para cada atribución y por cada OPL determinado (LGIPE, art. 125).

El Instituto podrá reasumir la facultad delegada, en cualquier momento, con la aprobación de la mayoría calificada en el Consejo General, es decir, por al menos ocho votos.

2. Análisis al ejercicio de las atribuciones especiales del INE entre 2014 y 2017

Para el presente análisis se incorporaron en una base de datos que se adjunta como Anexo I, al presente trabajo, todos los casos de asunción, atracción o delegación que han sido del conocimiento del INE, desde la conformación del organismo en 2014, hasta el 1 de julio de 2017, con lo que se cubre el periodo correspondiente a la organización de tres periodos electorales (2014-2015, 2016-2017 y 2017-2018). Esto representa treinta y tres procesos electorales locales ordinarios, de los cuales, dieciséis fueron concurrentes con el federal de 2014-2015, para la renovación de la Cámara de diputados.

El análisis que se presenta en las siguientes páginas propone presentar la información desde diferentes dimensiones con la intención de ejemplificar el modelo

de relaciones intergubernamentales construido en estos tres años entre el INE y los OPL, con el objetivo de comprobar cómo éstas han estado definidas de forma diferenciada no sólo por entidad federativa, sino por el momento de su implementación.

Es decir, las RIG entre el INE y los OPL han tenido un desarrollo diferenciado geográficamente, por entidad federativa, en función del robustecimiento institucional de cada órgano local, el vínculo INE-OPL varía sustancialmente dependiendo el instituto local del que se trate. Asimismo, ha tenido un desarrollo diferenciado en el tiempo, los aprendizajes de cada proceso electoral (2015, 2016 y 2017) han ido adecuando la curva de aprendizaje del INE y los niveles de centralización de los procesos electorales.

De tal forma, se presenta el análisis de la información sobre las atribuciones especiales del INE desde tres ámbitos: 1) *Temporal*, es decir, por proceso electoral; 2) *Temático*, es decir, por el tipo de asunto en el que se ejerció alguna de las facultades señaladas; y 3) *Espacial o Geográfico*, es decir, por la entidad en la que fue ejercida la facultad respectiva.

TEMPORAL	TEMÁTICO	ESPACIAL O GEOGRÁFICO
<ul style="list-style-type: none"> • PEL 2014-2015 • PEL 2015-2016 • PEL 2016-2017 	<ul style="list-style-type: none"> • Organización Electoral • PREP • Administrativos u operativos del OPL • Fiscalización • Prerrogativas y Partidos Políticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Por entidad federativa

De la base de datos integrada como Anexo I al presente documento, se desprende que se han presentado un total de 26 solicitudes de atracción o asunción. De ellas, 24 han sido de atracción, 1 asunción total y 1 asunción parcial. A la fecha de corte del presente análisis, no se ha presentado ningún caso de facultad de delegación.

a. Análisis Temporal

El análisis temporal sobre el ejercicio de las facultades de atracción y asunción puede presentarse en 3 etapas: el Proceso Electoral Local (PEL) y Concurrente 2014-2015; el Proceso Electoral Local 2015-2016; y el Proceso Electoral Local 2016-2017.

En el caso del PEL 2014-2015, en concurrencia con la elección federal se llevaron a cabo 15 elecciones locales concurrentes y una no concurrente (Chiapas). Estuvieron en disputa 1,679 cargos de elección popular a nivel local: 387 diputaciones por el principio de mayoría relativa, 254 diputaciones de representación proporcional, 9 gubernaturas, 1,009 Ayuntamientos o jefaturas delegacionales, y 20 juntas municipales en el caso particular de Campeche. El desglose por entidad federativa se presenta a continuación:

Cuadro 1. Proceso Electoral Local 2014-2015. Tipo de elección

Entidad	Gobernador	Congreso Local	Ayuntamiento	Jefe delegacional	Junta Municipal
Baja California Sur	•	•	•		
Campeche	•	•	•		•
Colima	•	•	•		
Distrito Federal		•		•	
Guanajuato		•	•		
Guerrero	•	•	•		
Jalisco		•	•		
México		•	•		
Michoacán	•	•	•		
Morelos		•	•		
Nuevo León	•	•	•		
Querétaro	•	•	•		
San Luis Potosí	•	•	•		
Sonora	•	•	•		
Tabasco		•	•		
Yucatán		•	•		
TOTAL	9	16	15	1	1

*Tomado de INE, Numeralia Proceso Electoral 2014-2015. Disponible en: <https://goo.gl/KxzcDE>

Durante este Proceso Electoral, se presentaron 7 solicitudes, todas de atracción, de las cuales sólo dos resultaron procedentes. En términos porcentuales, en este proceso se presentaron el 26.92% de las solicitudes para ejercer alguna facultad

especial del INE, del total de 26, presentadas en 3 años. Si el análisis se realiza por el número de solicitudes aprobadas, solamente representa el 10.52% del total de 19 que se han aprobado en este tiempo.

Si el análisis se realiza sobre el número específico de atracciones, tenemos que en el PEL 2014-2015 se presentaron el 29.16% de las solicitudes específicamente de atracción, mientras que resultaron procedentes, 11.76% del total de atracciones ejercidas entre 2014 y 2017 (un total de 17).

Derivado de esta primera experiencia, el PEL 2015-2016 mostró un comportamiento distinto por parte del INE. En primer lugar, se enfrentaron un conjunto de elecciones extraordinarias, a diversos cargos, en las entidades de Hidalgo (1 Ayuntamiento) y Zacatecas (1 Ayuntamiento), el 4 de diciembre de 2015. En el estado de México, y Tabasco, ambas un Ayuntamiento, el 13 de marzo de 2016; y, prominentemente, la elección para gobernador en el estado de Colima, el 17 de enero de 2016, la cual, por determinación del TEPJF, debió ser asumida, totalmente, por el INE. El 5 de junio de 2016 tuvo lugar la elección local ordinaria, para los siguientes cargos en las siguientes entidades:

Cuadro 2. Proceso Electoral Local 2015-2016. Tipo de elección

Entidad	Gobernador	Congreso Local		Ayuntamientos
		Mayoría Relativa	Representación Proporcional	
Aguascalientes	1	18	9	11
Baja California	---	17	8	5
Chihuahua	1	22	11	67
Durango	1	15	10	39
Hidalgo	1	18	12	84
Oaxaca	1	25	17	570
Puebla	1	---	---	---
Quintana Roo	1	15	10	11
Sinaloa	1	24	16	18
Tamaulipas	1	22	14	43
Tlaxcala	1	15	10	60
Veracruz	1	30	20	---
Zacatecas	1	18	12	58
TOTAL	12	239	941	966

*Elaboración propia con información del INE. Elecciones 2016. Disponible en: <https://goo.gl/ero8Dc>

Adicionalmente, se llevó a cabo la Elección Única para la Asamblea Constituyente en la Ciudad de México.

Durante este proceso, se presentaron un total de 16 solicitudes o procedimientos de asunción o atracción. En términos de procedimientos presentados, éstos representan el 61.53% del total en 3 años. En relación con el número de procedimientos aprobados, representan el 73.68% del total de 19 aprobados en el periodo de tiempo analizado.

Especial mención merece que el 30 de octubre de 2015, el Consejo General aprobó el acuerdo por el que se asumió totalmente la realización de las actividades de la función electoral para la elección extraordinaria de gobernador en el estado de Colima, en cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior del TEPJF respectiva. Este ha sido el único caso, en estos tres años, de asunción total de un proceso electoral local.

Por su parte, el análisis sobre el número de atracciones aprobadas en el PEL 2015-2016, arroja que se presentaron el 62.5% de las solicitudes específicamente de atracción, mientras que resultaron procedentes, 76.47% del total de atracciones ejercidas en el tiempo analizado.

En el periodo de tiempo que va entre el PEL 2015-2016 y el PEL 2016-2017, se llevó a cabo la aprobación del Reglamento de Elecciones, cuestión que implicó, como lo menciona el propio Acuerdo mediante el cual se aprobó el instrumento, la sistematización de un conjunto de acuerdos, entre ellos, diversos sobre la facultad de atracción, para el ordenamiento de la organización electoral (Acuerdo INE/CG661/2016). Las atracciones incorporadas al Reglamento de Elecciones, fueron: 1) Lineamientos para la designación de los consejeros electorales distritales y municipales, así como de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los organismos públicos locales electorales; 2) Criterios para conteo, sellado y agrupamiento de boletas electorales; distribución de la documentación y

materiales electorales a los presidentes de mesas directivas de casilla y recepción de paquetes electorales en la sede de los consejos, al término de la Jornada Electoral; 3) Criterios del procedimiento de registro de representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales; y se aprueban las formas que contienen los requisitos y datos que deberá reunir la documentación en la que se acredite a los mismos; 4) Criterios que deberán observar los organismos públicos locales, para la elaboración, desarrollo y publicidad del sistema de seguimiento al desarrollo de la jornada electoral; 5) Criterios generales para normar la realización de los cómputos municipales, distritales y de entidad federativa; 6) Criterios que deberán observarse para la realización del escrutinio y cómputo de los votos en las casillas; y 7) Lineamientos que deberán observar los organismos públicos locales electorales respecto de la solicitud del registro de los convenios de coalición para los procesos electorales locales. Lo anterior se llevó a cabo con la intención de homologar diversos procedimientos y actividades para garantizar los principios rectores de la función electoral.

Finalmente, el PEL 2016-2017, incluyó cuatro procesos electorales en las entidades de Coahuila, México, Nayarit y Veracruz. Adicionalmente, hubo dos procesos extraordinarios derivados del PEL 2015-2016, en Hidalgo y Zacatecas, cuya Jornada Electoral se llevó a cabo en diciembre de 2016. Los cargos en disputa para el proceso electoral local ordinario, fueron:

Cuadro 3. Proceso Electoral Local 2016-2017. Tipo de elección

Entidad	Gobernadores	Diputaciones		Ayuntamientos	Regidurías	
		MR	RP		MR	RP
Coahuila	1	16	9	38	---	---
México	1	---	---	---	---	---
Nayarit	1	18	12	20	138	59
Veracruz	---	---	---	212	---	---
TOTAL	3	34	21	270	138	59

*Tomado de INE. Numeralia Procesos Electorales Locales 2016-2017. Disponible en: <https://goo.gl/TrBUAR>

En el Proceso Electoral Local 2016-2017, se presentaron solamente 3 solicitudes de atracción o asunción, lo cual representa el 11.53%, del total de solicitudes

presentadas en los años estudiados. El análisis de solicitudes aprobadas arroja que el 15.78% corresponde a este proceso, es decir, 3 de las 19 aprobadas en total.

Durante este proceso se aprobó la única asunción parcial que se ha llevado a cabo, la cual fue para el caso de Nayarit. El análisis particular de las facultades de atracción arroja que durante el PEL 2016-2017 se presentaron el 8.33% de las solicitudes específicamente de atracción, mientras que resultaron procedentes, 11.76% del total de atracciones ejercidas en este periodo.

El análisis temporal sobre el ejercicio de las atribuciones especiales del INE, arroja un resultado sumamente diferenciado. Derivado de lo anterior, podemos deducir que el INE tuvo un primer acercamiento con los OPL, sumamente cauteloso, desechando un porcentaje importante de solicitudes de atracción por parte de los partidos políticos, toda vez que no son entes facultados para realizar la petición. Este primer acercamiento puede definirse como una etapa aún “federal” del organismo, en la cual se respetaron casi al máximo las atribuciones de los OPL, cuestión que dio como resultado un conjunto importante de elecciones extraordinarias, y la determinación del TEPJF de otorgar la asunción total al INE sobre la elección extraordinaria para gobernador en el estado de Colima.

Este primer aprendizaje condujo a un segundo momento “centralizador”, por parte del órgano nacional, concentrando el 76.47% de las atracciones exitosas entre 2014 y 2017, en el PEL 2015-2016. El resultado fue que sólo dos elecciones tuvieron el carácter de extraordinarias derivada de este proceso electoral.

Adicionalmente, se trabajó en la redacción del Reglamento de Elecciones, instrumento que, como ya se explicó, concentró los casos de atracción más relevantes para la operación y organización de los procesos electorales, en un intento por homologar los procedimientos en todas las entidades federativas.

Derivado de lo anterior, el PEL 2016-2017 presentó una sensible disminución en las solicitudes presentadas, toda vez que un buen número de las preocupaciones operativas en relación con los procesos locales, fueron atajadas mediante la emisión de regulaciones en el Reglamento de Elecciones.

En relación con las RIG, se puede concluir que la construcción de las mismas ha tenido una variante en el tiempo. Mientras que durante el primer proceso electoral local los esfuerzos del INE se concentraron en la elección federal concurrente, un segundo momento, se caracterizó por la implementación de la rectoría del modelo electoral, resultado en parte, de la curva de aprendizaje del propio Consejo Electoral y del pobre desempeño mostrado por los OPL.

Derivado de lo anterior, en este tránsito se evolucionó de un modelo de corte concurrente a uno de tipo centralista con el reordenamiento de las relaciones interinstitucionales desde una perspectiva más jerárquica por parte del INE. La aprobación del Reglamento de Elecciones, institucionalizó este modelo y trasladó la verticalidad del modelo de RIG al ámbito de la operación mediante la Comisión de Seguimiento para los Procesos Electorales Locales, más que al ejercicio de la facultad de atracción por parte del Consejo General. Lo anterior permitió acompañar a los OPL mediante un trabajo más cercano y colaborativo, que desde una perspectiva “normativa”, en la cual las tareas de vigilancia se difuminaron a la Comisión mencionada, así como a las Juntas Locales Ejecutivas del INE en cada entidad federativa.

b. Análisis Temático

La segunda dimensión que resulta relevante para nuestro estudio, es el análisis temático, a partir del cual pretende detectarse los ámbitos de actuación en los que el INE ha concentrado el esquema centralista de RIG.

Mediante la integración de los acuerdos de atracción y asunción aprobados en los tres años que lleva de implementada la reforma, se pretende detectar en qué ámbitos se ha constituido el esquema jerárquico de relación interinstitucional entre el INE y los OPL. Si bien, el modelo en sí mismo estructura un esquema centralista, las atribuciones especiales dotan de particular control sobre el ordenamiento y vigilancia de los procesos locales y permiten una mayor concentración (facultades de asunción y atracción) o descentralización (facultad de delegación), en su caso, de los procesos electorales locales.

A continuación, se presenta un cuadro con el concentrado, por tema, de los casos de atracción exitosos implementados por el INE. Cada uno de los criterios o lineamientos señalados en el cuadro, representan un acuerdo de atracción mediante el cual se reglamenta una función particular de una o varias elecciones locales. Los casos desagregados se presentan en el Anexo I del presente documento:

Cuadro 4. Criterios o lineamientos aprobados mediante facultad de atracción entre 2014 y 2017.

Tema	Número	Descripción
Organización Electoral	7	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios que deberán observar los Organismos Públicos Locales, para la elaboración, desarrollo y publicidad del Sistema de Seguimiento al Desarrollo de la Jornada Electoral. • Lineamientos para el establecimiento y operación de mecanismos de recolección de la documentación de las casillas electorales al término de la jornada electoral. • Criterios del procedimiento de registro de representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales; y las formas que contienen los requisitos y datos que deberá reunir la documentación en la que se acredite a los mismos. • Criterios para conteo, sellado y agrupamiento de boletas electorales; distribución de la documentación y materiales electorales a presidentes de mesas directivas de casilla y recepción de paquetes electorales en la sede de los consejos, al término de la jornada electoral. • Criterios que deberán observarse para la realización del escrutinio y cómputo de los votos en las casillas. • Criterios generales para normar la realización de los cómputos municipales, distritales y de entidad federativa. • Criterios para regular la emisión del sufragio y el procedimiento del registro de representantes de partidos políticos y candidatos

		independientes ante las mesas directivas de casilla para el cargo de presidentes de comunidad en el estado de Tlaxcala
Fiscalización	2	<ul style="list-style-type: none"> • Criterio general de interpretación relativo a la obligatoriedad de constituir una AC para la rendición de cuentas y fiscalización de las campañas electorales de los candidatos independientes. • Interpretación general del alcance de los comprobantes fiscales digitales por internet respecto del otorgamiento del financiamiento público local.
Administrativos u operativos del OPL	2	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos para la designación de los consejeros electorales distritales y municipales, así como de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los OPL. • Criterios de designación y el desempeño de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección del Organismo Público Local de Durango.
Prerrogativas y Partidos Políticos	5	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios generales a efecto de garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género en las elecciones extraordinarias de Legislaturas Federales y Locales, así como de Ayuntamientos y de Órganos Político Administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal • Lineamientos que deberán observar los organismos públicos locales electorales respecto de la solicitud del registro de los convenios de coalición para los procesos electorales locales. • Lineamientos para el ejercicio del derecho que tienen los otrora Partidos Políticos Nacionales para optar por el registro como Partido Político Local, establecido en el artículo 95, párrafo 5 de la Ley General de Partidos Políticos. • Criterios generales a efecto de garantizar el cumplimiento al principio de paridad de género en la postulación de candidaturas para todos los cargos de elección popular a nivel local. • Lineamientos para el cobro de sanciones impuestas por el Instituto Nacional Electoral y Autoridades Jurisdiccionales, del ámbito federal y local; así como para el reintegro o retención de los remanentes no ejercidos del financiamiento público para gastos de campaña.
General	1	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de mecanismos para contribuir a evitar acciones que generen presión sobre el electorado, así como el uso indebido de programas sociales y la violación a los principios de equidad e imparcialidad

*Elaboración propia con información del INE

En total tenemos que se han aprobado 17 acuerdos de facultad de atracción. De ellos, el 41.17% son asuntos relacionados al tema de Organización Electoral; 29.41% vinculados al tema de Prerrogativas y Partidos Políticos; 11.76% relativos a la Fiscalización; 11.76% son temas asociados a cuestiones administrativas o de operación de los OPL; y sólo 5.88% a un asunto de índole general.

Esto nos permite concluir que el esquema de relaciones interinstitucionales bajo el modelo centralizador, se ha concentrado principal, aunque no exclusivamente (70.58%), en temas que tienen que ver con la capacidad operativa de las actividades de la Jornada Electoral y las directamente relacionadas con ellas, así como cuestiones asociadas con los derechos y obligaciones de los partidos políticos. Esto es equivalente a decir que, desde una perspectiva temática, el INE ha ejercido su rectoría en el modelo nacional de elecciones, a partir de temas que tienen que ver con el desarrollo estricto de la organización electoral y los derechos asociados a los partidos políticos.

Quizás de lo anterior se pueda desprender que existe un pendiente por generar circunstancias de mayor certeza entre los OPL, sobre cuestiones orientadas a garantizar condiciones de equidad en la contienda, cuestión sobre la que ha sido fuertemente criticado el desempeño del INE en la opinión pública. No obstante, también se puede observar una evolución “normal” en torno a las temáticas de mayor preocupación en este nuevo modelo de RIG, similar al propio desarrollo evolutivo que tuvo el IFE-INE, garantizando, en primer lugar, la ejecución de elecciones limpias y transparentes para, posteriormente, transitar a elementos garantes de la integridad electoral.

Adicionalmente, es relevante mencionar que en acatamiento a la determinación del TEPJF, el INE asumió totalmente las actividades para el desarrollo de la elección extraordinaria para gobernador en el estado de Colima, y aprobó la asunción parcial para el caso de las elecciones en Nayarit en 2017, en los siguientes rubros: implementación y ejecución del Conteo Rápido; la Implementación y Operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares; así como la Designación de Secretarios en los Consejos Municipales, todos ellos, con la intención de garantizar el correcto desarrollo del proceso electoral.

c. Análisis Geográfico o Espacial

Finalmente, el tercer elemento de relevancia en el análisis del nuevo esquema de las RIG, es el que tiene que ver con el análisis geográfico o espacial, es decir, la diferenciación en la aplicación de los criterios de atracción, dependiendo la entidad federativa y el OPL correspondiente. Si bien esto también es resultado del propio calendario electoral, es cierto que arroja luz sobre la forma en la que el Consejo General del INE ha decidido implementar sus atribuciones especiales en cada entidad federativa a la luz del análisis caso por caso de los temas.

Para el análisis geográfico, se integra a continuación un cuadro por entidad federativa, de los casos exitosos de facultad de atracción. Se ha separado del análisis lo referente a los casos de asunción total y parcial, así como la generalización de ciertas disposiciones a partir de la aprobación del Reglamento de Elecciones.

Cuadro 5. Número de acuerdos de atracción exitosos entre 2014 y 2017, con aplicación por entidad federativa

Entidad	# de Atracciones	Entidad	# de Atracciones
Aguascalientes	12	Morelos	5
Baja California	11	Nayarit	6
Baja California Sur	5	Nuevo León	6
Campeche	5	Oaxaca	11
Chiapas	5	Puebla	11
Chihuahua	11	Querétaro	6
Ciudad de México	7	Quintana Roo	11
Coahuila	6	San Luis Potosí	5
Colima	5	Sinaloa	11
Durango	12	Sonora	5
Guanajuato	5	Tabasco	5
Guerrero	5	Tamaulipas	11
Hidalgo	11	Tlaxcala	13
Jalisco	5	Veracruz	12
México	6	Yucatán	5
Michoacán	5	Zacatecas	11
TOTAL	---	TOTAL	250

*Elaboración propia con información del INE

La información desagregada puede consultarse en el Anexo I del presente estudio. Derivado de que un amplio número de acuerdos de facultad de atracción aplican

para diversas entidades, tenemos, desde el punto de vista geográfico, un total de 250 atracciones aprobadas.

El análisis por entidad federativa arroja que la entidad con el mayor número de atracciones sometidas, fue Tlaxcala con 13, mientras que los estados que menor número de atracciones presentaron fueron 13, con 5 atracciones: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

Podemos mencionar que 13 entidades, es decir, 40.62%, tuvieron más de 10 atracciones realizadas; 6, es decir, 18.75%, entre 6 y 10 atracciones; mientras que el restante 40.62%, tuvo 5 acuerdos de atracción.

Los estados y por ende los OPL que han vivido un esquema de mayor centralización interinstitucional, son, en primer lugar, Tlaxcala, como ya se mencionó, seguido de Aguascalientes, Durango y Veracruz (12 atracciones); y finalmente, Baja California, Chihuahua, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas.

Es relevante mencionar, cruzando los resultados con el análisis temporal, que lo anterior no significa, forzosamente, que los OPL de aquellas entidades con un mayor número de atracciones, presenten las mayores debilidades institucionales. El resultado por entidad debe ser visto también desde una óptica temporal ya que, en algunos casos de entidades con pocas atracciones, sólo tuvieron proceso electoral local en 2014-2015, etapa de menor injerencia por parte del órgano central.

No obstante, una de las principales conclusiones que nos arroja el análisis geográfico, es que la diferenciación de atracciones entre uno y otro estado, representan la discrecionalidad con la que se ha tomado la decisión de atraer un respectivo ámbito del proceso electoral en diversas entidades federativas, por lo que no existen valoraciones meramente técnicas para el ejercicio de dicha función.

Adicionalmente se encuentran los casos, únicos y especiales, de asunción total en Colima y parcial en Nayarit, que previamente se han mencionado.

d. Reflexiones preliminares

Una de las primeras reflexiones que saltan a la vista en este tripe análisis temporal, temático y espacial, es que el modelo de RIG derivado de la reforma electoral entre los órganos electorales ha tendido hacia la centralización, no obstante una primera etapa de coordinación y concurrencia entre los ámbitos de atribución particular.

Asimismo, el esquema centralizador se ha enfocado en dos elementos principales para la articulación jerárquica del modelo, la garantía sobre el desarrollo operativo de la elección, así como los derechos y obligaciones de los partidos políticos. En este sentido, casi tres cuartas partes del ejercicio de las atribuciones de atracción se han concentrado en temas, si bien nodales, también añejos en la conformación del sistema electoral mexicano. Cuestiones que parecían olvidadas o ya superadas en el antiguo IFE, han vuelto a ser tema de discusión en la opinión pública, a la luz de los procesos electorales locales.

El tercer elemento de reflexión, es que no hay particularidades geográficas que nos permitan extrapolar conclusiones, principalmente, porque tanto la rectoría del modelo electoral, como el ejercicio de las atribuciones especiales se ha implementado de forma diferenciada en tiempo y espacio, y ha sido un ejercicio inacabado para la autoridad electoral central en relación con cómo operar el nuevo modelo electoral, ejercicio en el que se ha quedado sola y con pocos instrumentos normativos con esta finalidad. En este sentido, se ha abierto un esquema de discrecionalidad importante en el seno del Consejo General, en su vínculo con los OPL, cuestión sobre la cual, incorporamos una breve reflexión a manera de cierre del presente estudio.

III. La Discrecionalidad como elemento operativo del Modelo Nacional Electoral

Desde el diseño de la propia reforma, diversos investigadores señalaban ya un conjunto de retos y obstáculos que presentaría el nuevo modelo electoral. En particular, la Dra. María Amparo Casar mencionaba lo siguiente:

“Los desafíos de la nueva legislación electoral están dados por la necesidad de diseñar la articulación de un esquema de coordinación uniforme y se manifiestan en dos órdenes: el jurídico-normativo y el práctico...”

La nueva legislación arroja innumerables retos de implementación y configura un marco normativo poco propicio para enfrentarlos. Las razones son varias: el aumento de facultades concurrentes o áreas de traslape la falta de precisión en cuanto a las facultades de cada órgano electoral, la necesidad de coordinación en diversas funciones, la condicionalidad a las circunstancias coyunturales de muchas de sus normas y el número de decisiones que se dejan al criterio y decisión del Consejo General del INE... Adicionalmente, crecen las oportunidades de conflicto tanto al interior del Consejo Electoral del INE, cuyos integrantes tendrán que votar la atracción o delegación de ciertas etapas, o de la totalidad del proceso electoral como entre el INE y los nuevos organismos locales que podrán entrar en litigio por la pertenencia o titularidad de ciertas funciones.

La ambigüedad, la discrecionalidad, la falta de criterios universales, la concurrencia, la necesidad de colaboración y la novedad de los preceptos que rigen las elecciones son una receta para el conflicto.” (Casar, 2014: p. 148)

La implementación de la reforma electoral 2014 ha traído aparejado un esquema de discrecionalidad en su aplicación cuyo resultado es difícil de explicar. Por un lado, el espacio de interpretación y actuación que le han dado las nuevas atribuciones al Instituto, han permitido la operación de un modelo electoral complejo, principalmente en los ámbitos de autonomía del órgano central y los organismos públicos locales en las entidades. Sin esta discrecionalidad, o el esquema federal sería inexistente, o la funcionalidad del modelo estaría constantemente cuestionado. Por el otro lado, los espacios sujetos a la discrecionalidad serán siempre escenarios susceptibles a la corrupción y al uso incorrecto de las atribuciones institucionales, cuestión por la que debe ser siempre limitada y expuesta al escrutinio público.

Un reto mayúsculo de la Institución, pasa por generar condiciones para la operación del modelo nacional electoral fuera de este marco de discrecionalidad, mediante la determinación de reglas del juego claras y horizontales para todos sus jugadores, y que permita respetar y garantizar el principio federal que aún rige la función electoral en la Constitución. En este sentido, el trazo de un modelo de relaciones intergubernamentales con esta orientación, es de vital importancia para dotar de aliento al sistema electoral mexicano y brindar con certeza y legalidad a los procesos electorales locales, todo lo anterior con la compleja tarea de no restar confianza a las elecciones federales, que fue lo que caracterizó a nivel internacional el trabajo de su antecesor, el Instituto Federal Electoral.

CONCLUSIONES

La reforma político-electoral 2014 en México se ha convertido en una de las tres reformas en la materia más relevantes en la historia reciente del país. Su incidencia sobre el modelo electoral y las relaciones entre los organismos que lo integran, ha trascendido la propia evolución del sistema electoral nacional y, por su novedad, lo ha convertido en un modelo único en el mundo. Esta misma unicidad ha llevado como correlato natural a su implementación un sinnúmero de complejidades por atajar en las que han entrado en juego la construcción de criterios, normas y nuevas relaciones entre el INE y los OPL que han debido construirse sobre un vacío legal en el diseño de la reforma. Lo anterior ha supuesto un conjunto de retos mayúsculos que han recaído, principalmente, en la actuación del nuevo órgano nacional, en su intento por armonizar sus atribuciones bajo la idea de la rectoría del nuevo modelo electoral.

Por esta razón, me propongo en este espacio construir una recapitulación de lo expuesto a lo largo del documento, como un esfuerzo por enumerar los elementos más relevantes y constitutivos de la estructura de análisis sobre la articulación de

las relaciones intergubernamentales en la implementación de la reforma electoral 2014, bajo el modelo nacional de elecciones.

La preocupación por analizar el tema de la relación entre el INE y los OPL recae, originalmente, en una inquietud profesional sobre el tránsito IFE-INE y sus implicaciones operativas. En este sentido, la implementación de la reforma y el surgimiento del nuevo árbitro nacional, arroja una amplia gama de transformaciones que pueden ser analizadas desde la perspectiva de las políticas públicas. Al hacer una revisión sobre la literatura académica dirigida a su estudio, resalta el hecho del reducido número de aproximaciones que se han hecho hacia el tema; la mayor parte de ellos, se concentra en el estudio del diseño de la propia reforma, toda vez que fueron redactados en el contexto de su aprobación. Por el corto tiempo de su implementación, ha sido difícil que la academia desarrolle análisis profundos y desde diversas dimensiones, sobre las implicaciones de la reforma.

En este espacio de oportunidad, la presente tesis pretendió abonar una pequeña parte al campo de estudio sobre el nuevo escalón del sistema electoral mexicano, profundamente estudiado desde diversas disciplinas de las ciencias sociales. Al respecto, decidí enfocarme en un solo aspecto desde la visión de las políticas públicas, para aproximarme al estudio de dicha reforma electoral. Así, decidí que la relación entre el INE y los OPL, así como la problematización del ejercicio de sus ámbitos de autonomía, resultaba un elemento de suma relevancia para su estudio, tanto desde el diseño de la reforma, como desde su implementación, es decir, desde su perspectiva jurídica, como desde la dimensión operativa.

Con esto en mente, el análisis de las relaciones intergubernamentales bajo este esquema, se convirtió en un aliado teórico natural desde el cual aportar conclusiones sobre el tema.

En primer lugar, resulta relevante reflexionar sobre el enfoque teórico-metodológico adoptado para el análisis del fenómeno. Al realizar el planteamiento del problema,

como fue expuesto al inicio de este texto, inmediatamente pueden desprenderse los tres conceptos analizados durante el primer capítulo.

Como paraguas conceptual general, fue necesario acudir al enfoque de las relaciones intergubernamentales, específicamente, a los modelos desarrollados por Deil S. Wright, para definir el tipo de autoridad y coordinación, entre diversos niveles de gobierno. Esto resultó sumamente relevante, pues precisamente una de las paradojas que había que resolver era que, por un lado, en el diseño, el esquema nacional electoral debía invitar a un modelo de RIG colaborativo, en el sentido en el que, tanto en la Constitución, como en la Ley General, se respeta la autonomía de ambos organismos. No obstante, se presumía que, en su aplicación, el respeto de esta autonomía estaría directamente vulnerado por la necesidad del INE de ejercer la rectoría del modelo electoral a través de las atribuciones especiales otorgadas, con miras a la estandarización de los procesos electorales en todo el país. Es decir, descubrimos una tensión inherente al propio modelo legal derivado de la reforma entre su orientación centralizadora o federalista.

Esta visión que fue originalmente conceptual, colaboró en la delimitación del problema de estudio, puesto que existían otros elementos desde los cuales reflexionar sobre el nuevo modelo de relación interinstitucional, principalmente, el de la atribución de designación y remoción de los consejeros electorales de los OPL. Así, este esquema contribuyó a la delimitación de estudio en el campo operativo, a través del ejercicio de las facultades de asunción, atracción y delegación.

Una vez planteado el marco teórico general, fue necesario problematizar dos elementos de suma relevancia para entender el contexto de emergencia e implementación de la reforma, así como sus tensiones asociadas.

El primero de ellos es el del federalismo electoral. Con la nacionalización del andamiaje electoral, un primer elemento que entra en disputa es precisamente el del federalismo. Desde su discusión en la agenda pública, diversos sectores se

pronunciaron sobre los efectos de la centralización del modelo electoral, cuestión que arrojó, como resultado, una propuesta de reforma que pretende respetar este ámbito, aunque acotando ciertas dinámicas locales consideradas como perniciosas. Este juego entre respeto y delimitación de las atribuciones locales, me obligó a comenzar con un planteamiento sobre la histórica construcción del federalismo electoral en México, para comprender la problemática conformación de la RIG bajo un esquema intermedio de centralización o nacionalización. A través de este análisis, se dio cuenta de la evolución en las atribuciones del anterior IFE y del diverso y largo desarrollo de los institutos electorales estatales, lo que permitió definir las diferencias entre un esquema federal y otro nacionalista en la organización de elecciones.

El segundo elemento, tuvo que ver propiamente con lo que hipotéticamente se estaba viendo delimitado, es decir, la autonomía de los órganos electorales administrativos a nivel estatal. En este sentido, se planteó en sí mismo el tema de la autonomía y el caso particular de los organismos constitucionales autónomos para, posteriormente, hacer un análisis sobre dicha condición en los organismos electorales, cuestión que me permitió situar el papel de la autonomía institucional en la conformación de los órganos electorales en México.

Una vez construido el andamiaje teórico que nos permitiría analizar el caso de estudio, el segundo capítulo se concentró en realizar una recapitulación sobre lo que, a grandes rasgos, implicaba la reforma electoral, así como los antecedentes y el contexto en el que fue aprobada.

Este capítulo, además, permitió comenzar a situar la problematización del análisis posterior, principalmente, se identificaron los ámbitos de autonomía reconocidos por la Constitución y la LGIPE tanto al INE, como a los OPL, y se explicaron las atribuciones especiales conferidas al Instituto para la asunción de la rectoría del modelo electoral. A través de ellas quedó explícita la contradicción inherente en la

legislación y que pretendía trasladarse a su estudio en el terreno de la implementación.

La premisa desde la cual partió esta tesis, era que las autoridades electorales locales perdieron autonomía frente a la subordinación, en diversos ámbitos, a la nueva autoridad nacional. Si bien esta premisa era medianamente obvia, se trataba de trasladar la obviedad al terreno de la descripción y análisis sobre cómo se dio, definir el ámbito diferenciado de la merma a la autonomía de los OPL y de su evolución en el espacio temporal, es decir, describir la medida y áreas en que ocurrió, y las consecuencias de ello.

Por tal motivo, el tercer capítulo se planteó como el análisis específico de las relaciones intergubernamentales, entre el INE y el OPL, a partir de dos estudios generales: el jurídico-normativo y el práctico-operativo.

La perspectiva jurídica permitió describir la tensión y contradicción en el modelo mediante el estudio de las facultades del INE y de los OPL, a la luz del ejercicio de su autonomía. Esta perspectiva facilitó situar un modelo de RIG, en el diseño, si bien centralista, más orientado a la colaboración y negociación entre ambos organismos, con la finalidad de construir un andamiaje que permitiera el fortalecimiento institucional de los OPL. No obstante, ya desde este análisis se vislumbraban elementos de tensión originados en las nuevas atribuciones del INE.

La perspectiva operativa concentra la revisión principal de este proyecto pues permite arrojar luz sobre el modelo real de RIG que se ha ido construyendo con la implementación de la reforma. Este elemento es una primera conclusión relevante, ya que el modelo de relaciones interinstitucionales no está acabado ni ha sido único y lineal en su implementación, sino que ha tenido un camino sinuoso, inconcluso y constantemente en transformación.

Lo que se realizó fue la sistematización de todos los casos de solicitud de alguna de las atribuciones especiales del INE, es decir: asunción, atracción o delegación. Esto permitió, en primer lugar, detectar que la facultad de delegación no ha sido solicitada ni aprobada todavía por el INE para ningún caso, con lo que se ejemplifica un primer escenario de verticalidad institucional. En segundo lugar, la sistematización de los casos de asunción y atracción permitió definir tres dimensiones de análisis: *la temporal, la temática y la geográfica o espacial*.

Para el caso de la dimensión temporal se analizaron el número de casos aprobados de asunción o atracción en una escala de tiempo definida por los tres procesos electorales locales llevados a cabo desde la implementación de la reforma. Esta perspectiva permitió identificar una conducta diferenciada en el tiempo por parte del órgano nacional, ya que cada proceso electoral ha tenido un ejercicio particular de dichas atribuciones. Esto es reflejo importante de la curva de aprendizaje a la cual fue sometido el órgano máximo de dirección del INE y confronta una primera experiencia, en 2015, de relación con el trabajo de los OPL.

Durante el PEL 2014-2015, que además fue concurrente, podemos observar un INE cauteloso en relación con el ejercicio de sus nuevas atribuciones, cobijado aún bajo el manto de su historia federal. Este primer acercamiento permitió conocer más de cerca a los OPL y los requerimientos para la homologación de procedimientos en las diversas entidades. Por este motivo, el siguiente proceso electoral local, en 2015-2016, concentró el mayor número de aprobaciones al ejercicio de atracción en el periodo de tiempo analizado. El ánimo federalista que precedió a la aprobación de la reforma y por lo que quedó un modelo centralista inconcluso, ha ido menguando en el espacio político-electoral, no obstante, la legislación prevé la función local de los OPL y por ello se ha tendido, en mayor o menor medida a su acotamiento, mientras no ha habido elecciones concurrentes.

Como corolario, tras la conclusión de este proceso se aprobó el Reglamento de Elecciones, instrumento que institucionalizó las atracciones ejercidas en ese

periodo y las generalizó para todas las entidades federativas. Como resultado, el PEL 2016-2017 volvió a presentar un reducido número de atracciones aprobadas, más allá de que se hayan llevado a cabo un menor número de elecciones que en los dos procesos anteriores. Esto incluso permitió un acompañamiento más cercano del ente nacional a los procesos locales.

La segunda dimensión, es decir, la temática, permitió ahondar la observación sobre el ejercicio de las atracciones más allá de su implementación temporal, sino que permitió definir los procesos sobre los cuales el INE decidió iniciar la estandarización de actividades a nivel nacional. Como resultado, podemos observar que fueron dos los ámbitos principales en los que el árbitro nacional ejerció la rectoría electoral: la organización electoral y, los derechos y responsabilidades de los partidos políticos.

Esta conclusión es relevante pues resulta coincidente con la propia evolución del IFE, la cual se concentró en concretar primero la ejecución de elecciones libres y transparentes, es decir, técnicamente confiables, para después transitar a un conjunto de medidas de segunda generación orientadas a mejorar las condiciones de equidad en la contienda. Si este segundo momento será reproducido en la relación del INE con los OPL, es un elemento que aún está por verse.

La tercera dimensión fue la geográfica o espacial, con lo que pretendió identificarse si existía un comportamiento diferenciado en relación con las fortalezas y debilidades de cada OPL. Lo anterior se realizó mediante el análisis del número de atracciones o asunciones aprobadas en relación con cada entidad federativa. La conclusión de este apartado no permitió identificar una inclinación particular del Instituto a ejercer atracciones de determinados procesos, basándose en la debilidad institucional de los OPL, sino que ha tenido, por una parte, un comportamiento más bien general y, por el otro, ha estado atado al propio calendario electoral y a las entidades que han tenido proceso electoral coincidentemente con el momento en que el INE ha decidido ejercer una mayor centralización del modelo electoral.

Estas tres dimensiones de análisis arrojaron una conclusión adicional que obligó a la redacción de un apartado más en dicho capítulo. Se puede concluir que el ejercicio de las atribuciones especiales del INE no ha sido un ejercicio puramente técnico, sino que se han aprobado a partir de la discrecionalidad, es decir, a partir de la decisión del órgano máximo de dirección sobre el ejercicio de la rectoría del modelo electoral. Lo anterior resulta relevante pues, si bien la discrecionalidad es un ámbito de actuación que debe ser vigilado y limitado en términos institucionales, también es cierto que, en el complejo escenario de la implementación del modelo nacional electoral, con vacíos legales por cubrir y con contradicciones inherentes al propio modelo, la discrecionalidad se ha convertido en un elemento indispensable para garantizar la operación de este esquema electoral.

Para el caso que nos ocupa, el ejercicio discrecional ha sido un vehículo para el ejercicio de la rectoría del modelo nacional, es decir, como un elemento facilitador para la centralización del sistema electoral. Si bien pudo haber sido un elemento que facilitara la mediación federalista y el ejercicio de una estructura colaborativa, no ha sido así.

Por lo anterior, me permito apuntar algunas reflexiones finales:

- El Instituto Nacional Electoral ha asumido el papel constitucional que se le confiere en relación con la rectoría del modelo electoral. Esta función ha tenido una implementación diferenciada, por lo que el reto institucional pasa por construir criterios generalizables que permitan implementar un esquema de relación interinstitucional con los OPL, con mayor claridad.
- A raíz de los diversos resultados de los procesos electorales locales, hacia el proceso presidencial 2017-2018, el INE debe dilucidar cómo blindar las elecciones federales y continuar con el proceso de estandarización en los procesos electorales locales. Esta decisión tiene implicaciones económicas y humanas relevantes, y exigirá de la mayor de las determinaciones

institucionales para el cumplimiento cabal de sus atribuciones constitucionales.

- La implementación de la reforma electoral y el modelo de RIG desarrollado a la fecha, presenta un conjunto de tensiones y debilidades que presumiblemente llevarán al legislador a replantearse el modelo, en un sentido u otro. En su aplicación, se ha hecho cada vez más patente la imperiosa necesidad de fortalecer a los OPL y estandarizar los niveles a nivel nacional. Por otro lado, el mantenimiento del modelo actual y la contraposición de ambos niveles de autonomía, genera un desgaste institucional profundo y lacera, finalmente, el desempeño del árbitro nacional a quien se le exigen resultados en el ámbito local. No queda claro aún, si el camino sea regresar al esquema federal con un esfuerzo distinto por fortalecer a los OPL, o bien, si el camino sea transitar a la centralización total del modelo electoral. El impacto presupuestal y administrativo de esta decisión puede ser determinante para la decisión final.
- El Proceso Electoral Federal y Concurrente 2017-2018, será el más grande y complejo de la historia electoral nacional. El modelo de RIG construido durante los primeros tres años difícilmente tendrá modificaciones en la víspera de la elección presidencial, por lo que el mejor blindaje a dicho proceso, será el desarrollo técnico impecable de los comicios tanto a nivel local, como federal.

FUENTES CONSULTADAS

LIBROS

- CÓRDOVA, Lorenzo y César Astudillo (2010), *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, IIJ-UNAM e IEPC, México, 2010.
- FAUSTINO Torres, Antonio (2016), *Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía: los casos del IEDF y el IEEM*, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca, México.
- FERNÁNDEZ Segado, Francisco (2002), “Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina”, en *Federalismo y regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/7.pdf>
- MARTÍNEZ, Héctor y Méndez, Alejandro (1996), *El estudio de las relaciones intergubernamentales. Una revisión bibliográfica*, CIDE, México.
- MIRÓN Lince, Rosa María (2011). *Democracia en clave electoral: la ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- PENFOLD, Michael (2002), “Introducción”, en *Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina*, eds. S. Ospina y M. Penfold, NASPAA y Nueva Sociedad, Venezuela, pp. 11-20.
- PESCHARD, Jacqueline (2008), “La dimensión federal de la democratización electoral”, en *El federalismo electoral en México*, Peschard, Jacqueline (coord.), Miguel Ángel Porrúa-UNAM-Cámara de Diputados, México, 2008, pp. 19-170.
- WOLDENBERG, José (2007), *El cambio político en México*, Serie Cuadernos de Divulgación, TEEH-El Colegio del Estado de Hidalgo, México, 2007.
- WRIGHT, Deil S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.-UAC-FCE, México.

ARTÍCULOS

- CASAR, María Amparo (2014), Los gobiernos estatales y la implementación de la reforma electoral, IMCO, A.C., México. Disponible en: <http://goo.gl/6jqSUK>
- CELORIO, Mariana (2015), “La Reforma Político-Electoral de 2014: avances, retrocesos y vacíos”, en *Revista El Cotidiano*, núm. 190, marzo-abril, 2015, UAM Azcapotzalco, México D.F., pp. 109-117. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32536845013>
- CHRISTMAS, John (1988), “Constructing the Inner Citadel: Recent Work on the Concept of Autonomy”, en *Ethics*, Vol. 99, No. 1, Oct-1988, The University of Chicago Press, pp. 109-124. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2380932>
- JACOBO Molina, Edmundo (2014), “La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?”, *Revista El Cotidiano*, núm. 187, septiembre-octubre. UAM Azcapotzalco, México D.F., pp. 13-22. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32531885002>
- KENNETH, A. S y M. S. BONCHEK (2005) Las formulas de la política. México: Taurus/CIDE, pp. 331-362

- LAKOFF, Sanford (1994), "Between Either/Or and More or Less: Sovereignty versus Autonomy under Federalism", en *Publius*, Vol. 24, No. 1, Winter-1994, Oxford University Press, pp. 63-78. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3330705>
- LIPSON, Morris (1995), "Autonomy and Democracy", en *The Yale Law Journal*, Vol. 104, No. 8, Jun-1995, pp. 2249-2275. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/797000>
- MARVÁN Laborde, Ignacio (1997), "Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México", en *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, primer semestre, 1997, México, pp. 149-166.
- MARVÁN Laborde, María (2014), *Reforma electoral 2013-2014. Centralización como alternativa al sospechismo*, ITESO, México. Disponible en: <http://goo.gl/vwNuGN>
- MERINO, Mauricio (2009), "El federalismo en México", en *Studia politicae*, No. 19, Universidad Católica de Córdoba, pp. 19-29.
- MURAYAMA, Ciro (2015), "La reforma electoral y la autonomía de los organismos públicos autónomos", en *Memorias. Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos*, CESJAL-INE et. al., México. Disponible en: <http://goo.gl/aE9mrm>
- RHODES, R. A. W. (1992), "Intergovernmental relations: unitary systems", en *The Oxford Handbook of Political Institutions*, eds. R. Rhodes, S. Binder y B. Rockman, Oxford University Press, New York, pp. 239-260.
- SÁNCHEZ, Arturo y Vives, Horacio (2014), "Las nuevas atribuciones del INE al interior de las elecciones locales", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, julio-diciembre 2014, UNAM-IIJ, México, D.F., pp. 141-155.
- SANTIAGO Castillo, Javier (2003), "El federalismo electoral mexicano en el Siglo XXI. Una propuesta de rediseño", en *Contexto y Propuesta de Reforma Electoral*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2003, pp. 169-182. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3182/12.pdf>
- UGALDE Calderón, Filiberto Valentín (2010), "Órganos constitucionales autónomos", en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29, México, pp. 253-264. Disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primera-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>
- WRIGHT, Deil S. (1978), "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local", *Revista de estudios políticos*, No. 6, Nueva Época, noviembre-diciembre. Disponible en: http://bibliotecadigital.inap.es/Datos/Publicaciones_Periodicas/REP/NE006/REPNE_006_006.pdf

HEMEROGRAFÍA

- Expansión (2013), La reforma política queda aprobada en el congreso y pasa a los estados, disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2013/12/13/la-reforma-politica-queda-aprobada-en-el-congreso-y-pasa-a-los-estados>

- La Jornada (2013), Con cinco cambios, diputados aprueban la reforma política; la devuelven al Senado, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/12/06/politica/016n1pol>

FUENTES ELECTRÓNICAS

- INE. Numeralia Proceso Electoral 2014-2015. Disponible en: goo.gl/KxzcDE
- INE. Numeralia Procesos Electorales Locales 2016-2017. Disponible en: <https://goo.gl/TrBUAR>
- INE. Elecciones 2016. Disponible en: <https://goo.gl/ero8Dc>
- INE. Acuerdo INE/CG661/2016. Disponible en: <https://goo.gl/c2tWxe>
- NAVARRO, Carlos (2014), *Panorama de la reforma electoral 2014 y el nuevo diseño institucional en México*, disponible en: http://www.tse.go.cr/revista/art/18/navarro_fierro.pdf

DOCUMENTOS LEGALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- INE. Reglamento de Elecciones

OTRAS FUENTES

- LOZA Otero, Nicolás (2016), *Relaciones Intergubernamentales: Primera Parte*, FLACSO-México, pp. 26