

**Los OPLE de Nayarit, Veracruz,
Nuevo León y Estado de México**
en la reforma electoral de 2014



Los OPLE de Nayarit, Veracruz, Nuevo León y Estado de México en la reforma electoral de 2014

Edith Celeste **GARCÍA RAMÍREZ**



Breviarios de Cultura **Política Democrática**

Toluca, México, **2020**

JL1292
G216
2020

García Ramírez, Edith Celeste

Los OPLE de Nayarit, Veracruz, Nuevo León y Estado de México en la reforma electoral de 2014 / Edith Celeste García Ramírez. – Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2020.

129 p. : gráficas, tablas. – (Serie Breviarios de Cultura Política Democrática; 41)

ISBN: 978-607-9496-78-4

ISBN: 978-607-9496-79-1 versión electrónica

1. Organismos electorales - México 2. Reforma electoral - México 3. Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) - México

Serie Breviarios de Cultura Política Democrática núm. 41

Primera edición, abril de 2020.

D. R. © Edith Celeste García Ramírez

Paseo Tollocan núm. 944, col. Santa Ana Tlapaltitlán,
C. P. 50160, Toluca, México.
www.ieem.org.mx

ISBN 978-607-9496-78-4

ISBN de la versión electrónica 978-607-9496-79-1

Los juicios y afirmaciones expresados en este trabajo son responsabilidad de los autores, y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México.

Publicación de distribución gratuita.

Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada y avalada por el sistema de pares académicos, bajo la modalidad de doble ciego.

Recepción de colaboraciones en ceditorial@ieem.org.mx y en ceditorial.ieem@gmail.com

Índice

Introducción	7
La reforma constitucional en materia político-electoral de 2014	17
Ámbito político	21
<i>Gobierno de coalición</i>	21
<i>Transición presidencial</i>	21
<i>Reelección</i>	22
Ámbito electoral	22
<i>Geografía electoral</i>	23
<i>Padrón electoral y lista nominal de electores</i>	24
<i>Fiscalización de candidatos y partidos políticos</i>	24
El nacimiento del INE como el retorno al centralismo	35
Relación de los OPLE con el INE	39
Relación de los OPLE con los congresos locales	44
Alcances de su capacidad de autorregulación	46
Regulación de los OPLE	49
Nuevo León	51
Nayarit	54
Estado de México	56
Veracruz	58
Funcionamiento	61
<i>Integración</i>	61
Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN)	66
Organización del proceso electoral	68
Fiscalización	71
Sueldos	73
Las alternativas	77
Otra reforma en puerta	82
Conclusiones	87
Bibliografía	101

Anexos	115
Anexo 1	115
Anexo 2	116
Anexo 3	117
Anexo 4	118
Anexo 5	119



Introducción

Desde la reforma política de 1977 comenzaron a establecerse los pilares para hacer efectivo el sistema democrático mexicano. Su fortalecimiento requirió terminar con el esquema de partido hegemónico y crear espacios de representación política que permitieran la participación de nuevas fuerzas; con ello se inauguró el sistema multipartidista, es decir, se posibilitó y fomentó la pluralidad de partidos políticos. Las polémicas elecciones de 1988, consideradas como fraudulentas —ya que durante el conteo de los votos se cayó el sistema encargado de esa tarea— (*Proceso*, 2003, párr. 1), fueron el pretexto para una serie de importantes modificaciones al ordenamiento jurídico mexicano y a las instituciones electorales, mismo que había empezado a construirse desde el establecimiento del pluripartidismo. En 1990, como consecuencia y respuesta a esta crisis democrática, fue creado el Instituto Federal Electoral (IFE), el cual —aunque en un principio no fue autónomo— permitió garantizar, en el desarrollo del proceso electoral, una menor intervención de los otros poderes políticos.

El IFE operó por más de dos décadas, y participó en episodios históricos como la victoria, por primera ocasión, de los partidos opositores al alcanzar la mayoría en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en 1997 y, posteriormente, la alternancia política del año 2000. Sin embargo, a partir de 2006, comenzó a profundizarse una crisis de

representación política que desembocó en la disminución de la participación social y en la desconfianza en las instituciones del Estado. Así fue como, en 2009, el descontento social se manifestó con el surgimiento de un movimiento que promovía la anulación del voto como una representación del hartazgo de la ciudadanía por los partidos, aunque, aun con un aumento en el porcentaje de votos anulados, sólo representó 5.4 % (Alonso, 2010, p. 24). En consecuencia, al concluir los procesos electorales de 2012, fue insoslayable no reconocer esta problemática, al ser cuestionada la legitimidad e imparcialidad de las elecciones, tanto federales como estatales, debido a que los poderes de algunas entidades fueron acusados de intervenir en los resultados de los comicios locales. A partir de este acontecimiento, comenzó a gestarse la idea de impulsar una reforma en materia electoral, la cual se incluyó entre las que fueron impulsadas por la administración del presidente Enrique Peña Nieto en 2014.

Gracias al acuerdo alcanzado mediante el Pacto por México (*Ex-célsior*, 2012), se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma político-electoral (H. Congreso de la Unión, 2014a). En las mesas de discusión, previas a su aprobación, se establecieron sus cinco objetivos: 1) Hacer un sistema electoral más competitivo y menos costoso; 2) presentar una propuesta de reglamentación de las candidaturas independientes; 3) reducir el gasto de los partidos y campañas, revisar el tiempo de radio y televisión para tener menos *spots* y más debates; 4) incluir mecanismos que permitieran mayor gobernabilidad democrática; y 5) buscar una reforma política en el Distrito Federal (*El Financiero*, 2013).

La implementación de la reforma requirió el desarrollo de un nuevo andamiaje jurídico y de un rediseño institucional; en otros términos, se modificaron las instituciones, las autoridades electorales, el sistema de partidos y el ordenamiento legal aplicable a la preparación de las elecciones. Un punto crucial de los cambios constitucionales señalados previamente fue la sustitución del Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral (INE).

La creación de este nuevo esquema es un claro ejemplo del fortalecimiento que, en los últimos años, ha ganado la tendencia de crear un orden *nacional*. La inclusión de este adjetivo, más allá de un cambio de nombre, implicó que la organización de las elecciones se alejara en algunas partes del modelo federalista y se inclinara más hacia un esquema centralista. El Instituto Federal Electoral tenía como función exclusiva encargarse de la logística para organizar los comicios federales, así como de algunas tareas específicas como la emisión de credenciales para votar. Ahora, en cambio, el INE se seguirá encargando de la organización de las elecciones federales y, por añadidura, adquirió facultades regulatorias en el ámbito local. En efecto, la reforma también tuvo incidencia a nivel local; la principal consecuencia fue la eliminación de los institutos electorales de las entidades federativas para dar lugar a los organismos públicos locales electorales (OPLE).

La problemática de la reforma político-electoral de 2014 está relacionada con el rediseño institucional de las autoridades electorales, ya que originó nuevas instituciones. Los OPLE, a diferencia de los organismos locales de antaño, no son completamente autónomos porque en algunas de sus funciones dependen del INE. Por ejemplo, antes de la reforma, los institutos tenían plena libertad para organizar las elecciones, siempre y cuando estuvieran en concordancia con lo establecido en la normatividad electoral local; mientras que ahora, para determinados rubros, deben respetar los lineamientos que emita el INE para regular las facultades en las que, tanto autoridades locales como federales, tengan competencia. Así, con el propósito de eliminar su subordinación a los poderes regionales —lo cual comprometía la independencia de sus actos— se disminuyeron atribuciones a los congresos locales de cada entidad y se les otorgaron al INE. De tal manera que, hoy en día, por ejemplo, su integración depende de este instituto. Esta transformación originó un modelo *híbrido* (Marván Laborde, 2014), mismo que genera un problema no menor: como institución tiene un pie en la circunscripción federal y otro en la local, lo cual dificulta la homo-

logación de su funcionamiento y, por consiguiente, puede gozar de un amplio margen de operación en aspectos como el establecimiento de los salarios de sus miembros.

Mediante estas premisas, el objeto de este trabajo consiste en analizar la transformación institucional de las autoridades electorales en el plano local. A partir del nuevo diseño institucional de los OPLE, con su relación ambivalente (dependiente de la autoridad federal y con cierta autonomía local) es indispensable evaluar si estos tienen un mejor funcionamiento en comparación con los extintos institutos electorales locales. De no tenerlo, en vez de aportar a una democracia más eficiente, los OPLE estarían contribuyendo tanto a crear un panorama de incertidumbre jurídica que resulta inadmisibles en un Estado de derecho (como consecuencia de la heterogeneidad en las reglas de operación de los OPLE, debido a que su reglamentación seguiría variando de una entidad federativa a otra); como a que su funcionamiento podría ser seriamente cuestionado y motivo de una nueva reforma, tal como se ha propuesto y discutido recientemente en la Cámara de Diputados, incluso poniendo en riesgo su existencia.¹ Por último, encarecerían la democracia, debido a que su creación requirió un aumento en los gastos en materia electoral lo cual, lejos de contribuir al cumplimiento de las principales metas de la reforma de 2014 (volver al sistema electoral menos costoso y más competitivo), sólo habría agravado el problema. En otras palabras, tal respuesta confirmaría que el diseño actual de las funciones de los OPLE permitió la creación de una figura mixta, en la que no existe una homologación completa en los estándares de funcionamiento institucional de dichos organismos, y que ha ocasionado una regulación distinta en cada entidad federativa.

¹ En el Palacio Legislativo de San Lázaro se realizaron los foros “Reforma del Estado y Electoral” del 18 al 20 de junio de 2019 en la modalidad de parlamento abierto con la finalidad de analizar las iniciativas propuestas en la materia.

Estudiar las condiciones antes descritas en los organismos de los 32 estados de la república resultaría una labor titánica, que rebasa los objetivos y exigencias de este trabajo; por lo cual sólo se analizarán cuatro casos particulares que permiten observar la implementación de la reforma en distintos periodos, entre 2014 y 2017.

En este sentido, en el presente texto se estudian los OPLE de cuatro entidades federativas: Nuevo León, Veracruz, Nayarit y Estado de México. Para explicar la selección de estos cuatro estados, es necesario tener en mente que el primer criterio empleado fue el partido al que perteneció el último gobernador en turno, previo a la aprobación de la reforma. Así, en un primer momento, fueron elegidas las entidades gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ya que uno de los señalamientos clave para que las fuerzas políticas del país aceptaran modificar la regulación electoral fue el realizado por el Partido Acción Nacional (PAN), el cual acusó al PRI de emplear los recursos locales de las gubernaturas ganadas para favorecerse en varias elecciones. Aplicado el primer filtro se escogió a Nuevo León, Veracruz, Nayarit y Estado de México porque, después de 2014, los titulares del Poder Ejecutivo local electos ejemplificaban la oferta política del país, es decir, sus gobernadores pertenecían a los principales partidos negociadores de la reforma: PAN (Veracruz), PRI (Estado de México) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Nayarit). Adicionalmente, se incluyó Nuevo León por el fenómeno tan particular que se dio en ese estado: por primera vez el gobernador electo era un candidato independiente, un acontecimiento atribuible, en cierta medida, al hartazgo que se tenía de la oferta tradicional de partidos políticos.

Otra de las razones por las que se decidió analizar estos casos fue por la posibilidad de crisis en las finanzas públicas de dichas entidades. Uno de los temas delicados en la administración de 2014 a 2018 fue el destape de desvíos de recursos públicos realizados por los propios gobernadores. Dicha situación era un aspecto importante derivado de que, por causas económicas, llegó a ponerse

en peligro el funcionamiento de las instituciones locales existentes, y que la implementación y operación del nuevo sistema electoral requería crear nuevas estructuras. La corrupción presente en los cuatro estados ocasionó falta de recursos públicos para las instituciones existentes y las nuevas; incluso en Nayarit y Veracruz se desencadenaron problemas para la integración y funcionamiento de sus OPLE. Sin la solvencia económica suficiente, podría haberse comprometido la organización de los procesos electorales locales, de ahí la importancia de observar su operación en estas entidades, ya que sus exgobernadores eran señalados por corrupción.²

Por otra parte, en Nuevo León, Veracruz, Nayarit y el Estado de México se organizaron elecciones para gobernador durante los tres años siguientes a la entrada en vigor de la reforma electoral (2015, 2016 y 2017 para los dos últimos estados). Esto posibilita comparar la organización de un proceso electoral previo a la reforma constitucional con uno posterior a su implementación. Como se mencionó, los comicios en estas entidades se han llevado a cabo en años ulteriores al inicio de la vigencia de la reforma, lo cual permitirá observar la organización electoral en distintas etapas de su instrumentación previo al proceso electoral de 2018.

Las particularidades de cada estado fueron motivos determinantes para la selección de los casos. Se analiza el Estado de México por ser la entidad con mayor padrón electoral, tener al instituto al que se le asigna el presupuesto más alto a nivel nacional y haber sido gobernado por el mismo partido durante más de 70 años. Nayarit era el único en todo el país cuyo instituto electoral únicamente existía durante los años en los que había elecciones. Nuevo León es la primera entidad gobernada por un candidato independiente —lo cual no habría sido posible sin la reforma— y fue de

² En Veracruz Javier Duarte, en Nayarit Roberto Sandoval, en Nuevo León Rodrigo Medina, y en el Estado de México Eruviel Ávila (sin investigación oficial).

los estados con problemas en 2018, al grado de que se anularon las elecciones organizadas en una de sus alcaldías (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018a). Finalmente, Veracruz, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) tuvo que hacer una excepción y validar la elección de gobernador para un periodo de dos años a raíz de la situación política que se afrontaba ahí.

Para sistematizar los resultados obtenidos en este análisis, el presente trabajo se divide en cuatro capítulos. En el primero se explicará en qué consistió la reforma político-electoral de 2014, su importancia y los cambios a la legislación que se realizaron para implementarla. En el segundo se desarrolla el papel actual de los OPLE; se hace énfasis en las atribuciones que comparten con el INE y las que son determinadas por el congreso de la entidad. Posteriormente, en el tercer apartado, se analizará la autonomía y la reglamentación de los organismos electorales respecto de cuatro variables: salarios, funcionamiento, modelo de fiscalización y costos del proceso electoral. Cada una de ellas conforma ámbitos en los cuales los organismos públicos locales electorales tienen un margen de discrecionalidad. Una vez más, se tomarán las variables seleccionadas con la diferencia de que, en esta ocasión, se estudiarán en el marco regulatorio de los extintos institutos electorales locales, esto con el fin de determinar con cuál modelo (federalista o centralista) dichas autoridades electorales funcionan mejor. En el último capítulo y, en consideración de los factores estudiados, será posible concluir que, con una regulación ambivalente entre el federalismo y el centralismo, no existe una homologación completa de los estándares de funcionamiento institucional de dichos organismos y la intervención de las autoridades locales no se elimina del todo.

En cuanto al desarrollo de la investigación, es importante precisar que el periodo de estudio abarcado es de 2009 a 2017; aunque se hacen algunas menciones de acontecimientos ocurridos en 2018 por la relevancia que llegaron a tener, razón por la cual se consideró fundamental mencionarlos, sin que esto signifique que

se revisará todo el proceso electoral de 2018. Por su complejidad, esto requeriría una investigación propia. Cabe destacar que este trabajo consiste en la realización de un análisis normativo al funcionamiento de los OPLE, las fuentes consultadas para su elaboración fueron, en su mayoría, las normas electorales locales de las entidades de estudio, las leyes generales emitidas para poner en funcionamiento la reforma, el reglamento de elecciones y los acuerdos del Consejo General del INE (CGINE) que se relaciona con las variables estudiadas. Asimismo, otra fuente documental utilizada fueron los estudios publicados por el Senado, el IFE y el INE referentes a la reforma; a estos se sumaron las diferentes notas periodísticas y artículos de opinión en las que expertos en la materia examinan temas electorales.

Derivado del objetivo de este análisis era imprescindible el estudio de variables económicas; para ello, se utilizaron diferentes fuentes de información presupuestaria en materia electoral y, una vez obtenidas, se contrastaron las variables de cada entidad entre los distintos años electorales estudiados para determinar si existía una reducción o aumento del gasto de las instituciones. En un inicio, se consultaron las páginas de Internet de los institutos electorales analizados. En segundo lugar, se recurrió a solicitudes de acceso a la información para obtener los costos de la compra de documentos y materiales electorales en las dos últimas elecciones para gobernador de los estados estudiados, no obstante, Nayarit no proporcionó la información solicitada. También se consultaron los portales digitales de las auditorías de las cuatro entidades federativas, específicamente, los presupuestos de egreso de los estados y el gasto de cada instituto. En los portales de Nuevo León y Nayarit fueron en los que se presentaron mayores dificultades para consultar los datos. Por último, la búsqueda comenzó a realizarse desde septiembre de 2017 en las fuentes ya mencionadas y en publicaciones periodísticas, artículos académicos, de opinión y publicaciones bibliográficas. Sin embargo, en este último apartado las fuentes fueron muy limitadas, ya que el

estudio práctico de los institutos electorales sólo ha sido desarrollado por unos pocos autores.



**La reforma
constitucional en**
materia político-electoral
de 2014

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL DE 2014

El nacimiento del Instituto Federal Electoral en 1990, el reconocimiento de su autonomía en 1996 y la alternancia política en la elección presidencial del año 2000 son sucesos históricos que contribuyeron al nacimiento de la joven democracia mexicana (forma de gobierno que aún en 2012 los mexicanos, seis de cada 10, consideraban la mejor posible [Secretaría de Gobernación, 2012]). No obstante, desde 2006, la legitimidad democrática entró en una crisis que se agudizó en las últimas elecciones concurrentes y se tradujo en una preocupante desconfianza institucional y en la desaprobación de los partidos políticos.³ La estabilidad del régimen político se encontraba en riesgo, y aunque existían ámbitos en el sistema electoral con un buen funcionamiento, era fundamental fortalecer los preparativos de las elecciones para garantizar tanto imparcialidad como la no injerencia de ningún otro poder. Otro reto era fomentar la participación de la ciudadanía, aunque primero debían existir los canales que garantizaran este derecho; también era necesario ase-

³ Castellanos Cereceda (2016) atribuye como principales causas de la reforma, por un lado, a una crisis de representación política que fue más evidente a partir de 2009 y, por otro, a que, a pesar de que se había logrado darles mayor certidumbre a los procesos electorales, en 2006 y 2012 se reactivaron las tensiones y conflictos postelectorales.

gurar la certeza en los resultados y reglamentar el sistema de fiscalización y manejo de los recursos públicos de los partidos políticos.

El entorno antes descrito hizo visible que modificar y actualizar la normatividad vigente en ese momento era una tarea imperiosa. En respuesta, el decreto que contenía la última reforma, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, en el cual se retomaron regulaciones propuestas en trabajos legislativos anteriores y se incorporaron nuevos ordenamientos al sistema jurídico mexicano. Es así como se promulgó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) y la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP), se modificó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSIME) promulgada en 1996, y se hicieron algunos cambios a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Estas modificaciones, y la entrada en vigor de los nuevos ordenamientos promulgados, dieron lugar a una transformación institucional con efectos en materia electoral, así como en los sistemas políticos y de gobierno federal y locales.

La promulgación de las leyes secundarias, mencionadas anteriormente, sirvió tanto para modificar la interacción con los poderes políticos de los estados, como la manera en la que establecían vínculos con la ciudadanía. Lo anterior debido a que se transformó a las autoridades y reglas electorales para tener una mejor coordinación, diálogo, alcance de acuerdos y, a su vez, no sólo fortaleció el involucramiento de la ciudadana sino que también brindó más certidumbre a los comicios tanto federales como locales.

Todos los cambios conllevados por la reforma (tanto políticos como electorales) crearon un nuevo y complejo sistema institucional. A continuación, se explicarán de forma general cuáles son las transformaciones en el ámbito político y, posteriormente, se enfatizará en el nuevo régimen electoral para dimensionar el cambio normativo.

ÁMBITO POLÍTICO

Los cambios en este aspecto estaban enfocados en mejorar la comunicación y la colaboración entre los distintos órdenes de gobierno y garantizar el acercamiento de estos con la ciudadanía para establecer una democracia de resultados y mejorar la percepción institucional. Ésta era tan desfavorable que originó una crisis de representación política y, a su vez, se reconoció la necesidad de rediseñar el sistema político-electoral. Es así como en la legislación se integraron las siguientes figuras:

Gobierno de coalición

Figura que permite al presidente en turno establecer, durante su gobierno, un acuerdo con las facciones políticas del país (ya sea alguna o varias) que tengan representación en el Congreso de la Unión, con la finalidad de encargarse conjuntamente del Poder Ejecutivo. En ese escenario, el Senado de la República será facultado para ratificar el plan de gobierno, la agenda legislativa y los nombramientos de algunos de los miembros del gabinete.

Transición presidencial

Se reducirá el periodo existente entre el cambio del gobierno en turno al electo; así, con la reforma, el presidente electo rendirá protesta el 1 de octubre, para que el nuevo mandatario pueda incidir en el proyecto presupuestal de la federación correspondiente al año siguiente a su toma de protesta.

Reelección

Se retomó el modelo de reelección⁴ de legisladores locales, federales y, cuando esté previsto en las constituciones locales, la misma estará permitida hasta por 12 años consecutivos, mientras que en los municipios podrán repetir por un mandato más, siempre y cuando el cargo no dure más de tres años. El requisito para postularse será, nuevamente, a través del partido político que los impulsó al cargo a reelegirse. La finalidad de permitir la reelección es que funcione como un mecanismo ciudadano de castigo-recompensa y, con ello, que haya mejoras en varios aspectos esenciales de la función legislativa; en los ayuntamientos permitirá mejorar, asimismo, los aspectos administrativos para consolidar a nivel local una democracia de resultados.

En general, la reforma ha previsto más cambios en materia política, sin embargo, las tres aportaciones de la reforma descritas anteriormente son las que tienen una mayor incidencia en el ámbito electoral; además, el estudio de los otros puntos en el aspecto político excedería y desviaría los objetivos de este trabajo.

ÁMBITO ELECTORAL

La transformación de las instituciones que funcionan como autoridades administrativas en materia electoral es uno de los pilares de la reforma. En ese sentido, se sustituyó al IFE por un órgano constitucional autónomo nombrado INE. Más allá de un simple cambio de nomenclatura, la creación del INE resulta trascendente porque representó el fortalecimiento en la regulación electoral de su máxima

⁴ Esta permisión aparece en la Constitución de 1917, pero fue prohibida en 1933.

autoridad administrativa. En este sentido, el INE seguirá a cargo de organizar los comicios para elegir al presidente de la república, diputados federales y senadores. Adicionalmente a estas atribuciones, la reforma constitucional otorgó al INE otras funciones de carácter nacional, tales como: “[a] petición de los partidos políticos podrá organizar la elección de sus dirigentes, [g]arantizará que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos de Estado en radio y televisión” (INE, s.f.b, Nuevas funciones del INE para fortalecer la democracia, párr. 2) y organizar las consultas populares (LGIPE, 2014, art. 32). Por último, también se le otorgaron competencias exclusivas en aspectos que, hasta la reforma de 2014, pertenecían al ámbito local, como la capacitación electoral dirigida a la ciudadanía. Esta función se refiere al diseño e implementación de los Programas de Capacitación Electoral y Educación Cívica, a fin de asegurar que se ejerza plenamente el derecho al voto, en igualdad de condiciones y sin discriminación. La misma incluye —durante el proceso electoral y respetando los lineamientos establecidos en la legislación— determinar tanto dónde se ubicarán las casillas, como designar y capacitar a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla el día de las votaciones.

Geografía electoral

Este elemento se refiere a realizar la fragmentación del territorio nacional para crear los distritos electorales que faciliten la organización de las elecciones y garanticen la representación ciudadana. Además de esta función, le fue asignado al INE el diseño de las secciones electorales de todo el territorio nacional, con el objetivo de evitar que los institutos locales (quienes realizaban esta labor antes de la reforma) pudieran utilizarla para favorecer a alguna fuerza política.

Padrón electoral y lista nominal de electores

El INE tiene como encomienda encargarse de su elaboración, mantenimiento y actualización. Para ello, emprende dos compañías de actualización del padrón electoral, una permanente y otra intensiva.

Fiscalización de candidatos y partidos políticos

El INE será el encargado de vigilar, en cuanto a sus ingresos y egresos, a los partidos nacionales y locales. Previamente a la reforma, la fiscalización del instituto se limitaba a operar a nivel federal. Otro cambio en esta materia se da en su momento de aplicación, ya que ahora se realizará durante las campañas y no al finalizar, esto para fortalecer la transparencia y la equidad en la contienda.

Además, existen facultades designadas a los organismos públicos locales, en las cuales, sin embargo, el INE conserva atribuciones para emitir lineamientos sobre estos rubros; en este supuesto se encuentran:

- Los programas de resultados preliminares (PREP) de las entidades federativas.
- Encuestas o sondeos de opinión.
- Registrar a los observadores electorales.
- Encargarse de realizar los conteos rápidos de las elecciones federales.
- Producir e imprimir los materiales y documentos electorales, respetando las reglas emitidas por el instituto (LGIPE, 2014, art. 32, párr. 1, inc. a, fracc. V).

Respecto de la integración del Consejo General del INE, máximo órgano de dirección de dicho instituto, se aumentó el número de consejeros que lo conforman a 11 integrantes —quienes duran nue-

ve años en el cargo y no pueden ser reelectos—. Dicha labor requirió encomendar a la Cámara baja del Congreso de la Unión la emisión de la convocatoria pública para elegir a los nuevos miembros del Consejo General, sin olvidar que este órgano también tiene como miembros a asesores del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y un secretario. Lo anterior era indispensable para garantizar la imparcialidad del INE porque, como fue mencionado, uno de los propósitos de la reforma constitucional fue hacer más fuerte a la autoridad electoral al transformarla en un organismo nacional público y con autonomía.

En cuanto al personal, se modificó la legislación que regula la profesionalización de los colaboradores de la máxima autoridad administrativa electoral, dando origen al Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN, ente encargado de establecer las reglas de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del INE (INE, 2016a) para las elecciones federales, y de los organismos públicos locales en los procesos electorales locales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, art. 41, base V, apdo. D).

Otra competencia otorgada al INE es la sustanciación del procedimiento especial sancionador que, posteriormente, remitirá el expediente a la Sala Especializada del TEPJF, quien emitirá la resolución. Con el procedimiento especial sancionador los partidos y candidatos de partido o independientes podrán quejarse y presentar una denuncia ante el INE si encuentran faltas a las reglas sobre propaganda en radio y televisión, propaganda electoral o por actos anticipados de precampaña o campaña.

Los organismos públicos locales electorales (OPLE) son instituciones creadas con la reforma electoral de 2014 que se encargan de la organización de los comicios en los estados en sustitución de los institutos electorales locales. La función de los institutos consistía

en organizar los procesos electorales en las entidades federativas, aunque no dependían del IFE, eran autónomos en ese sentido; sin embargo, se cuestionaba la independencia de sus acciones al poder ser presionados por intereses locales. Por ello, se crearon los OPLE, dirigidos por un consejo interno formado por siete integrantes y representantes de los partidos políticos con voz —aunque sin voto— y cuya dependencia emanaría del INE; dicho de otra manera, no tienen autonomía frente al Instituto Nacional Electoral, sólo la conservan respecto de los poderes locales. Por esta razón, deben trabajar de forma coordinada con el INE y para eso se estipuló la creación de la Comisión de Vinculación Coordinación entre el INE y los OPLE; además el CGINE tiene las facultades exclusivas de designación y remoción de consejeros y consejeras de los organismos locales. A nivel constitucional se estableció el ámbito de competencia de los organismos locales, las más relevantes son:

- Respetar los derechos y acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos.
- Promover la educación cívica.
- Encargarse de la preparación de la jornada electoral local.
- Producir e imprimir los materiales y documentos electorales.
- Realizar los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley.
- Emitir los resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; y conteos rápidos conforme a los lineamientos establecidos por el INE.
- Hacer el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo local.
- Declarar la validez y otorgar las constancias en las elecciones locales.
- Organizar, desarrollar, computar y dar los resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local, entre otras (LGIPE, 2014, art. 104).

Como resultado de la subordinación de los OPLE al INE en la legislación, existen dos supuestos (*asunción* y *atracción*) que prevén la intervención del instituto con la finalidad de hacerse cargo de una elección local, aunque la actualización de dichas hipótesis debe acreditarse fehacientemente. El INE tienen la facultad de *asunción*, es decir, puede asumir todas las actividades electorales a cargo de los organismos locales electorales o sólo determinadas actividades. La *asunción* procede en dos supuestos:

- a) Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que, a decir del 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 intrusión 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, 2017, art. 121, párr. 2)

En resumen, el INE puede asumir las funciones de los OPLE por riesgo en la seguridad pública o cuando la imparcialidad de los comicios pueda ser vulnerada. La *asunción* es parcial, si no se asume la totalidad de las tareas propias de la función electoral correspondiente a las autoridades administrativas electorales locales. Por otra parte, la facultad de *atracción* se da cuando un determinado asunto que sea competencia de los OPLE resulta relevante para sentar un criterio interpretativo; de ser ese el caso, el órgano autónomo lo podrá hacer de su conocimiento. Finalmente, y en sentido contrario, el INE también puede delegar a los organismos locales electorales parte de las funciones que desarrolla en los procesos federales, pudiendo recuperarlas en cualquier momento.

Todos estos cambios fueron promovidos con la intención de homologar a nivel nacional la organización de las elecciones internas de cada estado con los comicios federales, antes de la reforma, cada instituto local elaboraba su estrategia de organización. De igual forma, otra de sus diferencias era que no todos los organismos locales eran permanentes, sino que sólo operaban durante el proceso electoral. Adicionalmente, existían diferencias en el número de integrantes de cada consejo y en las prestaciones otorgadas a cada uno de estos.

En materia de autoridades jurisdiccionales, los tribunales electorales pasaron a ser ajenos e independientes de los poderes judiciales estatales y de cualquier otro poder de las entidades federativas. Estos tribunales tendrán competencia para conocer las controversias en materia electoral. De la misma manera, dos salas regionales del TEPJF y una Sala Regional Especializada fueron creadas con la nueva regulación que se integró a la Constitución federal. La reforma también incluyó a los partidos, ya que son una parte fundamental del régimen político mexicano y realizó varios cambios en cuanto a su regulación. Para comenzar, se aumentó en un punto porcentual (de 2 % a 3 %) el número necesario de votos (contabilizados con base en la votación válida de la elección inmediata anterior) para conservar el registro. Respecto de las coaliciones también se emitieron lineamientos que establecen la obligación de formalizarse mediante convenios entre los partidos integrantes de la misma. Deberá señalarse el nombre de los integrantes, la identificación del proceso electoral, el procedimiento de selección de candidatos, la plataforma, quién fungirá como representante por si existieran medios de impugnación y señalar el tipo de coalición.⁵

⁵ Ésta puede ser total (postulan a todos los candidatos que participaran en el proceso electoral), parcial (la coalición postule al menos a la mitad de sus candidatos) o flexible (figura de nueva creación, en la que la postulación sea de, al menos, una cuarta parte de los candidatos para los cargos a elegir).

Con la finalidad de conocer mejor las propuestas de los candidatos también se modificaron los términos en los que deberán desarrollarse los debates. Para los candidatos a la Presidencia y a la Legislatura federal habrá debates obligatorios y el INE procurará organizarlos. Los OPLE pueden ser facultados por las constituciones de cada entidad para organizar los debates políticos entre los contendientes a puestos locales. Los medios de comunicación también pueden convocarlos, pero deberán garantizar el respeto a la equidad en la contienda. La supervisión del levantamiento de encuestas relacionadas con las preferencias electorales es atribución de los organismos locales; quienes las realicen deberán rendir cuentas sobre la metodología, los resultados obtenidos, el financiamiento y estipular las fechas de difusión.

Aunado a lo anterior, se integró la función de Oficialía Electoral, la cual está a cargo del secretario del INE o, en su defecto, por quien él designe. Mediante esta figura se deberá dar fe de hechos a los actos electorales cuando los candidatos, representantes de partidos políticos y candidatos independientes lo soliciten.

Un cambio sumamente relevante en términos sociales e instituciones es la obligatoriedad de la regla de paridad de género. Si bien ya se habían adoptado medidas en ese sentido, con la reforma se exige a las agrupaciones políticas a asegurar que mínimo 50 % de las candidaturas que postulen sean asignadas a mujeres, y deberán ser en los distritos de mayor importancia para los partidos políticos. Para incentivar la participación de la mujer se aumentó el porcentaje de financiamiento público que los partidos deben destinar para la promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer y pasó de 2 % a 3 % (INE, s. f.b, párr. 1). En cuanto al número de legisladores en los congresos, se estableció 8 % del total de las legislaturas como el límite de representación y la subrepresentación de las fuerzas políticas. El objetivo de estas reglas era crear las condiciones necesarias para conformar congresos más plurales y equilibrados.

También se estableció que los partidos están obligados a fijar procedimientos para administrar e impartir justicia de manera interina. Deberán tener un órgano colegiado que sea independiente e imparcial; además, deberán preverse procedimientos eficaces que no trasgredan las formalidades esenciales del procedimiento. En relación con las elecciones internas, éstas deberán contar con reglas claras en las que se defina cómo será la integración de sus órganos internos. A pesar de esto, los partidos tendrán la opción de solicitarle al INE que se encargue de sus elecciones internas con base en las reglas del partido, pero el instituto podrá rechazar la solicitud si no hay los elementos necesarios para el desarrollo de las mismas.

La transparencia es un aspecto crucial, ya que en los últimos años se ha convertido en una de las mayores exigencias sociales y, en el área electoral, su salvaguarda permite generar condiciones más apegadas a la equidad en la contienda. Por lo que en esta materia los partidos deberán hacer pública toda la información correspondiente, incluyendo su padrón de afiliados, ingresos del partido o sus miembros, contratos y prorratio. Por último, en cuanto al financiamiento privado se establecieron las siguientes reglas:

- a) Para el caso de las aportaciones de militantes, 2 % del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate;
- b) Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, 10 % del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior para ser utilizado en las campañas de sus candidatos;
- c) Cada partido político, a través del órgano previsto en el artículo 43, inciso c) de esta ley determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandi-

- datos y candidatos aporten exclusivamente para sus pre-campañas y campañas, y
- d) Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual 0.5 % del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior (LGIPE , 2014, art. 56, párr. 2).

En el ámbito de reconocimiento de derechos electorales encontramos la integración de las candidaturas independientes, la representación indígena y el voto en el extranjero. La integración de la participación ciudadana es un aspecto esencial de la reforma de 2014, sin embargo, la posibilidad de postularse sin respaldo partidista se vislumbraba desde 2012. Entre las principales orientaciones que se anticiparon en la reforma constitucional de 2012 se encuentra la obligación para que los congresos locales adecuaran y adoptaran las definiciones nacionales de los instrumentos de participación ciudadana a sus propios sistemas normativos (Medina Torres, 2016, p. 19). Como se señaló, las candidaturas independientes y las consultas populares, antes de la reforma, comenzaron a tener presencia en el debate legislativo, pero fue hasta ésta que se establecieron tanto los lineamientos para su funcionamiento como para hacer efectiva dicha figura. En esa dirección se estipuló que, para participar como candidato independiente, el ciudadano debería reunir un porcentaje mínimo de firmas (el equivalente a 1 % de la lista nominal para ser candidato a presidente y 2 % en la entidad federativa para los aspirantes a senador; asimismo, se requiere el mismo porcentaje, aunque del distrito electoral, si se busca una candidatura a diputado federal) para que los órganos del INE lo registren como candidato. No existe límite respecto del número de candidatos independientes, por lo que puede haber tantos candidatos independientes como los que tengan los requisitos de registro que señale la normatividad correspondiente. Además de las firmas, para registrarse se requerirá constituir una asociación civil, regular su situación fiscal ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) bajo el régimen que tienen

los partidos políticos y abrir una cuenta bancaria a su nombre. Los candidatos estarán obligados a integrar su fórmula por propietario y suplente del mismo género; se les considerará como un partido de nueva creación porque se reconoció su derecho a contar con recursos públicos y acceder a los minutos de propaganda en radio y televisión.

En cuanto a la protección de derechos electorales en los municipios con población indígena, un cambio importante es que se les garantizará su prerrogativa a decidir quiénes serán sus representantes ante los ayuntamientos y a las autoridades para poder ejercer su forma interna de gobierno. Esto con la finalidad de garantizar su representación y respetar sus usos y costumbres con respecto de la libre autodeterminación.

Una modificación más se efectuó en la regulación del voto de los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero. Si bien la legislación preveía esta modalidad para ejercer el voto, lo que realizó la reforma fue ampliar y fomentar la participación de estos ciudadanos. Los votos emitidos por mexicanos en otro país seguirán siendo recabados por correspondencia o podrán presentarse de forma presencial en las embajadas y consulados, debido a que no se aprobó la emisión del voto electrónico. La ventaja derivada de la reforma constitucional es que la credencial se podrá tramitar desde el extranjero y se amplió el número de elecciones para participar; así será posible elegir presidente, senadores por el principio de mayoría relativa y gobernadores o jefe de gobierno de la Ciudad de México, aunque para este último cargo sólo se podrá votar si la entidad federativa a la que pertenecen así lo estipula en su Constitución (INE, s. f.e).

Por otra parte, los cambios en la ley sobre fiscalización fueron de los aspectos más extensos en la reforma. Se creó un sistema nacional para vigilar tanto los comicios federales y locales, como a candidatos independientes y a los partidos, será supervisado por el INE y coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, s. f., "Fiscalización. Proceso Electoral Federal y Local 2015"). También se le otorgó autonomía de gestión a la Unidad Técnica de

Fiscalización del INE y sólo dependerá de la Comisión de Fiscalización del Consejo General. En las reglas del financiamiento de los partidos políticos no hubo modificación, sin embargo, relacionado con el manejo de los recursos se establecieron tres causales de nulidad de las elecciones, ya sea a nivel local o federal:

- a) Cuando los gastos de campaña excedan el monto total autorizado en 5 %;
- b) Por la compra o adquisición de tiempo en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley;
- c) Por recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas (CPEUM, 1917, art. 41, base VI).

Para que operen las causales de nulidad es indispensable que las violaciones a la ley sean acreditadas y resulten determinantes en el resultado electoral. Por ejemplo, si la diferencia de votación entre el primer y segundo lugar es menor a 5 % la determinancia de los supuestos previstos en la Constitución política podría actualizarse y, de ser ese el caso, se convocaría nuevamente a acudir a las urnas, aunque el sancionado no podría participar como candidato.

Antes de ultimar la exposición de los cambios en materia electoral es menester mencionar la emisión de la ley secundaria para tipificar las conductas consideradas como delitos electorales cometidos en los procesos de consulta popular o en las jornadas electorales federales y locales.

La nueva legislación contempla 25 conductas constitutivas de delitos electorales, entre las que se encuentran obtener o utilizar fondos procedentes de actividades ilícitas para una campaña electoral; obligar o ejercer cualquier tipo de presión sobre los ciudadanos para que voten a favor o en contra de un candidato, partido político, o bien se abstengan de votar; y promover, mediante amenaza o promesa de pago o dádiva, el voto en

favor o en contra de un determinado partido político o candidato, o bien la abstención de votar. (Secretaría de Gobernación, 2014, p. 19)

La Ley General en Materia de Delitos Electorales también establece sanciones y el sistema de distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno. A su vez, ésta se relaciona con otras leyes secundarias, por ejemplo, con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que prevé sanciones especiales para cuando el delito haya sido cometido por estos.

A seis años de haberse aprobado la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014, se han emitido leyes, reglamentos y aprobado acuerdos del Consejo General del INE para su implementación. Algunos de sus ámbitos han tenido mayor desarrollo que otros; a pesar de ello, realizar un análisis de la regulación publicada sería una labor complicada que queda fuera de los propósitos de este estudio. Es por lo anterior que los siguientes capítulos estarán enfocados en examinar las funciones de los OPLE, su desempeño, su papel actual y la eficacia de la reforma en este rubro. Con esta finalidad se utilizará la regulación de los organismos locales de Nuevo León, Veracruz, Nayarit y el Estado de México.



El nacimiento del INE
como retorno al centralismo

EL NACIMIENTO DEL INE COMO RETORNO AL CENTRALISMO

Antes de la reforma electoral de 2014, el modelo administrativo encargado de organizar las elecciones era completamente federalista. Había 32 institutos locales electorales cuya función era organizar las elecciones, uno por cada entidad federativa, y un instituto que exclusivamente se centraba en las elecciones federales. No obstante, el problema señalado como causa principal para promover la reforma fue que los gobernadores, sus equipos y los congresos de cada estado llegaban a tener demasiada injerencia en los órganos electorales locales, lo cual ponía en duda su desempeño y comprometía su independencia e imparcialidad. A causa de estas condiciones, la iniciativa presentada originalmente proponía la eliminación de los órganos estatales electorales y la creación de un órgano nacional para preparar todas las contiendas. Un objetivo de tales dimensiones implicaba una modificación institucional y legislativa importante. No obstante, se asumió dicho desafío con la finalidad de contrarrestar el intervencionismo de las autoridades locales y garantizar mayor equilibrio, imparcialidad e independencia en las elecciones. La problemática planteada no es menor, porque la organización de las elecciones incide en la legitimación de los gobernantes y, con ello, en la consolidación de la democracia. Asimismo, organizar los comicios resulta relevante debido a que las autori-

dades electas se encargan de desarrollar la legislación y con ello, definen el Estado de derecho. Los órganos de administración electoral han desempeñado una posición esencial en los procesos de transición a la democracia en las últimas décadas: “los órganos de administración electoral se encargan directamente de la organización de elecciones e, indirectamente, de la gobernanza y el Estado de derecho” (Méndez de Hoyos, 2014, p.14).

Desde la reforma de 2007, venía fomentándose una tendencia de centralización, sin embargo, la propuesta original de reforma fue modificada, ya que se trataba de una acción completamente acaparadora, en la cual todas las funciones recaerían en un órgano nacional. Esto dio lugar a que se alegara invasión de competencias estatales y abandono del federalismo; acusaciones difíciles de asumir en un contexto político como el mexicano. En consecuencia, aunque la nueva propuesta mantuvo la creación del órgano nacional y no eliminó a los órganos locales, sí trasladó algunas de sus funciones al INE. El resultado de esta decisión fue que este órgano constitucional autónomo tenga funciones tanto locales como federales, dando lugar a un incremento considerable en el número de sus responsabilidades en comparación con las que tenía el Instituto Federal Electoral. Además, tiene facultades especiales: asunción y atracción respecto de cualquier asunto de los OPLE, lo que pueda hacer que sus responsabilidades aumenten todavía más.

Basándose en lo desarrollado hasta este punto, el capítulo se subdividirá en tres subcapítulos con el objetivo de analizar: 1) la condición institucional en la que quedaron los organismos públicos locales electorales, específicamente la posición actual que mantienen frente al INE; 2) la relación que tienen los OPLE con los poderes legislativos locales; y 3) la existencia o inexistencia de capacidad de estos organismos para determinar su ámbito de acción.

RELACIÓN DE LOS OPLE CON EL INE

Los organismos públicos locales electorales son órganos híbridos: conservan su autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios, pero se rediseñaron para garantizar una relación de interdependencia con el Instituto Nacional Electoral. “[E]l gobierno electoral se centralizaba en un sistema jerárquico del INE hacia los OPLE, en donde estos últimos, al conservar su autonomía presupuestal, podrían parecer iguales entre pares frente al INE, cuando no lo eran” (Méndez de Hoyos y Loza, 2017, p. 152). Antes de la reforma, el IFE sólo se encargaba de tareas nacionales y, excepcionalmente, cuando las entidades federativas lo solicitaban vía convenios de colaboración, desempeñaba algunas funciones locales de manera directa.⁶ Derivado de los cambios legislativos, el INE tiene un total de 74 nuevas atribuciones, de las cuales, 53 son de carácter nacional y las 21 restantes pertenecen al ámbito local. El aumento de sus competencias se traduce en un mayor control sobre las funciones de los organismos locales electorales.

Para lograr la operatividad del nuevo esquema, se creó la Unidad Técnica de Vinculación y la Comisión de Vinculación con los OPLE, la cual es de carácter permanente y se encargan de la coordinación de las actividades entre el instituto y los organismos públicos locales (LGIPE, 2014, art.119).

El principal cambio que se impulsó en los OPLE fue modificar el procedimiento de designación de sus consejeras y consejeros. La estructura administrativa del INE se replica en los organismos electorales estatales; es así como el Consejo General del OPLE es el ór-

⁶ Todos los estados le solicitaban a través de convenios que se encargara de las labores sustanciales de la dirección ejecutiva del Registro Federal de Electores: empadronamiento, expedición de la credencial para votar con fotografía, elaboración de las listas nominales y, cuando un estado entraba en un proceso de distritación local, apoyo en la elaboración de la nueva geografía electoral.

gano máximo de dirección administrativa. Desde aquí, la importancia de modificar el procedimiento de selección. La facultad de elegir a los consejeros de los organismos locales era de los congresos de cada entidad federativa y se trasladó al Instituto Nacional Electoral, debido a que la intervención de los poderes locales no era la única problemática detectada, también se requería homologar la organización de los comicios en los estados, el número de integrantes del consejo y su nivel de preparación.

En respuesta, el artículo 100 de la LGIPE estableció al Consejo General del INE como la autoridad competente para designar a los consejeros de los OPLE de entre los ciudadanos que cumplan con los requisitos legales y administrativos, y a través de un procedimiento que consiste en la aplicación de un examen de conocimientos, la elaboración de un ensayo especializado, valoración curricular y una entrevista. Con este nuevo método de selección y designación, se ordenó la renovación total de los 32 consejos locales y se estableció el 30 de septiembre de 2014 como plazo para realizar la designación de los consejeros electorales en las entidades federativas en las que habría elecciones en el año 2015. De manera general, las designaciones se realizarían de manera escalonada, esto significa que el consejero presidente sería el único designado por siete años, tres consejeros durarían tres años, y a los tres miembros restantes les sería asignado el cargo por seis años; después de la primera designación, las siguientes serán por siete años. A partir de estos criterios, la renovación de todos los organismos públicos locales electorales concluyó en 2017.

En relación con el punto anterior, al CGINE no sólo se le concedió la facultad de designación sino también la de remoción de los consejeros locales electorales, ya que resultaría ilógico dejar esta atribución a los poderes legislativos locales si lo que se busca es asegurar la independencia e imparcialidad de los OPLE. Es así como, hasta la fecha, el INE ha ejercido esta facultad para remover a 10 consejeros

de los que designó en distintas entidades federativas,⁷ y sólo en 2017 se presentaron 21 solicitudes para iniciar el procedimiento de remoción de consejeros (Ramírez Lemus, 2018, p. 4). En el artículo 102 de la LGIPE, se establecen las circunstancias por las cuales pueden actualizarse las causales de remoción. Pese a las facultades otorgadas, su ejercicio ha sido difícil en la práctica; por un lado, por la intervención del Tribunal Electoral y, por otro lado, porque la ley no prevé sanciones intermedias y el INE ha decidido establecerlas en algunos casos.

Una de las encomiendas de la reforma para garantizar la profesionalización de los trabajadores de los institutos fue construir un Servicio Profesional Electoral Nacional (CPEUM, 1917, art. 41, base V, apdo. D), al cual deberían integrarse todos los servidores públicos de los órganos electorales. Esto ocasionó una duplicidad de relaciones debido a que, por una parte, pertenecen al sistema profesional nacional —vinculado con el INE— mientras que, por la otra, tienen un vínculo laboral con el OPLE y, supletoriamente, se rigen por la legislación laboral de cada estado.

En cuanto a la organización de los comicios propiamente dicha, ésta se rige por lo que marque el Reglamento de Elecciones —emitido por el INE— y la LGIPE (INE, 2016b). La legislación mencionada establece las competencias de los OPLE en las elecciones locales, las cuales se enlistan a continuación:

- La aplicación de las reglas, lineamientos, criterios y demás disposiciones que mandate la Constitución, la LGIPE y el instituto;
- Preparar la jornada electoral;

⁷ Los 10 consejeros removidos de su cargo fueron los siete consejeros electorales del IEPC Chiapas, una consejera del IEE de Colima, un consejero del IEE de Querétaro y uno del OPLE-Veracruz.

- Registrar precandidaturas y candidaturas;
- Producir e imprimir los materiales y documentos electorales, conforme a las resoluciones emitidas por el INE;
- Emitir los resultados preliminares;
- Monitorear precampañas y campañas, encuestas y sondeos de opinión;
- Entregar las prerrogativas a partidos y contendientes;
- Encargarse de recibir los paquetes electorales,
- Realizar escrutinios y cómputos;
- Declarar la validez de las elecciones locales;
- Otorgar las constancias a los ganadores de los comicios locales;
- Crear e implementar estrategias de educación cívica para su estado;
- Brindar orientación a la ciudadanía de la entidad acerca de cómo ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones político-electorales y,
- Las tareas no reservadas al INE (LGIPE, 2014, art. 104).

Por otra parte, al INE le corresponde, entre otras:

- Capacitar a los ciudadanos que recibirán los votos el día de la jornada electoral;
- Determinar en qué lugares se instalarán las casillas;
- Designar a los funcionarios de mesas directivas de casillas;
- Integrar el padrón y lista nominal de electores y,
- La distritación electoral a nivel federal y local (LGIPE, 2014, art. 31, párr. 1).

Sin olvidar que por su facultad de asunción puede encargarse de la organización de la elección local de forma completa o parcial; por la de atracción, define los lineamientos de elecciones y puede conocer de cualquier asunto respecto de los OPLE, y la capacidad de delegación

lo autoriza para asignarle parte de sus funciones a cualquier OPLE y celebrar convenios de colaboración.

A partir de lo ya mencionado, la autonomía constitucional que llegan a tener los organismos públicos locales electorales ocurre frente a los órganos estatales y, en consecuencia, se disminuyeron las atribuciones relacionadas con los poderes locales. No obstante, respecto del INE, los organismos electores locales quedan vinculados a sus resoluciones, ya que el primero tiene facultades de actuación en la organización de los comicios como para emitir criterios orientadores de sus funciones, y a la cual, incluso, pueden definir en aspectos técnicos de su funcionamiento. Lo que se buscó al modificar el procedimiento de integración y encomendárselo a una autoridad federal fue evitar la injerencia de los gobiernos locales. Pese a esto, en el nuevo procedimiento de integración no se evaluaron sus preferencias partidistas. “[E]stas calificaciones no dicen nada del partidismo de los consejeros —el *quid pro quo* de la reforma en este terreno—, pero podrían ser buenos indicadores de la capacidad técnica de las nuevas autoridades” (Méndez de Hoyos y Loza, 2017), situación que en la integración anterior era muy clara, debido a que las consejeras y consejeros eran propuestos por los grupos parlamentarios de los congresos locales. Resultaba vital para el funcionamiento de la reforma eliminar a los “grupos de designación” de los funcionarios de los organismos electorales los cuales estaban presentes en varias entidades federativas y contaban con la participación de diferentes actores políticos. Garantizar la no intervención de las autoridades y poderes locales en este procedimiento es una de las condiciones mínimas que debe tener un órgano autónomo para poder entrar en tal categoría.

Si bien podría parecer que las funciones asignadas al INE, en el área de desarrollo de los OPLE, son claras, la facultad de asunción del INE no lo es. Éste puede realizar directamente todas las actividades exclusivas de los organismos locales y, por su capacidad de atracción, puede conocer de cualquiera de los asuntos trascendentes en el

ámbito de dichos organismos o fijar un criterio de interpretación en un caso novedoso —siendo el INE quien califica la relevancia del asunto—. Lo anterior puede generar una duplicidad de funciones y el crecimiento de la burocracia, por tanto, su encarecimiento, consecuencia contraria de uno de los objetivos de la reforma: disminuir el costo de la democracia y volverla más efectiva. María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde coinciden con esta afirmación al señalar la inexistencia de una clara diferenciación de funciones entre las autoridades administrativas electorales de los estados y el Instituto Nacional Electoral. De igual manera, ambos sostienen que el modelo híbrido que se creó “duplica funciones, eleva el costo burocrático de organizar elecciones y genera fricciones entre autoridades nacionales y locales” (Casar *et al.*, 2016, “Duplicidad institucional”, párr. 6). En consecuencia, este diseño del sistema provoca una menor certidumbre jurídica y administrativa.

RELACIÓN DE LOS OPLE CON LOS CONGRESOS LOCALES

Como fue mencionado anteriormente, uno de los objetivos del rediseño institucional de los OPLE era desvincularlos de los poderes y autoridades regionales para consolidar el sistema electoral. Sin embargo, tal objetivo se quedó en la propuesta original. A pesar de que le fueron eliminadas atribuciones a los congresos locales, estos siguieron conservando una de las más relevantes para el funcionamiento de estos organismos: la aprobación de su proyecto de presupuesto. Esto no sólo afecta y pone en duda su autonomía al posibilitar que el dinero público sea utilizado como un mecanismo de presión por parte de las fuerzas políticas, sino que también limita su funcionamiento. Lo anterior considerando que los recursos de cada instituto dependen de las condiciones de cada estado, dificultando así su homologación, ya que siempre habrá algunos que tengan más recursos económicos y materiales que otros. Para ilustrar el

uso de esta atribución como un mecanismo de presión, puede mencionarse a dos de las entidades federativas materia de este estudio. Está el caso de Veracruz y Nayarit, en los que el Poder Ejecutivo de esas entidades determinó reducir el presupuesto de egresos que propusieron los organismos electorales de esas entidades (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016), a esto se le añade que el Instituto Electoral del Estado de Nayarit (IEEN) ha sido uno de los que mayor trabajo han requerido para su integración.

Las legislaciones locales en materia electoral fueron actualizadas a raíz de la reforma, tomando como base la LGIPE. Después de esto, parecería factible pensar que las legislaciones son completamente imparciales; sin embargo, a pesar de las modificaciones en la Constitución, no se ha alcanzado por completo ese objetivo y la nueva legislación de entidades federativas como Chiapas, San Luis Potosí y Yucatán ha sido catalogada como la más sesgada en tanto que favorece al partido en el poder, sanciona a los partidos pequeños y establece restricciones a los derechos de los ciudadanos.⁸ Si bien estos OPLE no son materia de estudio del presente trabajo, sí son un claro ejemplo del incumplimiento de los objetivos de la reforma, ya que ni siquiera con ella se ha logrado evitar que estas instituciones tengan inclinaciones partidistas. Los poderes legislativos locales fueron los encargados de tales cambios y es muy posible que los grupos políticos mayoritarios que integran este órgano busquen proteger, de alguna manera, sus intereses. La injerencia del Ejecutivo local en la organización de los procesos electorales tampoco ha podido evitarse en todos los estados de la república, tal es el caso del estado de Colima en el que —en su resolución del 22 de octubre de

⁸ Méndez de Hoyos y Loza (2017) aplicaron una encuesta en los estados mexicanos en que hubo elecciones en 2015 y realizaron una evaluación al proceso electoral, desde su inicio hasta su culminación, a partir de los valores correspondientes a dos variables: cuando la ley castiga a los partidos pequeños o al favorecer al partido gobernante.

2015 — el Tribunal Electoral del Estado de Colima tuvo que anular la elección de gobernador porque se demostró la intervención de funcionarios del gobierno estatal en el proceso electoral (Tribunal Electoral del Estado de Colima, 2015).

Finalmente, un aspecto más en el que los OPLE mantienen relación con las legislaturas locales es la materia laboral. Aunque se creó un Servicio Profesional Electoral Nacional, que evalúa y establece requisitos para garantizar un nivel de preparación mínimo en los servidores públicos que integran a las autoridades administrativas electorales, las relaciones entre éstas y sus empleados se rigen por las legislaciones laborales locales (Pleno de la SCJN, 2015, AI 51/2014-AI77/2014-AI79/2014). Lo anterior no favorece, una vez más, la homologación en el funcionamiento de los organismos locales, ya que en materia laboral parten de regulación diferenciada. Primero, ocasiona que, nuevamente, los trabajadores de dichos organismos se encuentren sujetos a lo dispuesto por las legislaturas locales y, segundo, provoca que estos laboren en condiciones diferenciadas, es decir, algunos pueden tener menos prestaciones que otros o viceversa; escenarios que repercuten en el costo de la burocracia encargada de garantizar la democracia.

ALCANCES DE SU CAPACIDAD DE AUTORREGULACIÓN

El INE es el responsable de vigilar el funcionamiento de los OPLE. No obstante, hay ámbitos en los que el Instituto Nacional Electoral no puede intervenir y que propician un margen amplio de acción para los organismos locales electorales. Así, es posible observar varios casos en las leyes electorales estatales. Aunque la LGIPE es vinculante para todas las entidades federativas y para el propio instituto, la legislación del Estado de México no menciona expresamente el tema de la remoción (al igual que la legislación de Michoacán y Morelos). Si bien, no tendría facultades para establecer nuevas causales, sí

debería remitir a la legislación competente, tal como lo hacen leyes electorales de otras entidades. Esto podría parecer una trivialidad, pero en un primer momento podría generar la percepción —para quienes no son especialistas en materia electoral— de que en esa entidad no hay manera de remover a los consejeros. Además, esta situación es una muestra clara de la carencia de homogeneidad de las leyes electorales locales. Un problema similar se presenta en los artículos que establecen los requisitos con los que debe cumplir un consejero para ocupar tal cargo, en donde podemos observar que la legislación de Baja California Sur es completamente omisa en mencionarlos y tampoco remite a la LGIPE.

También existe disparidad en las denominaciones de las leyes electorales locales. La ausencia de coordinación en este rubro dificulta la consulta de la legislación. En este sentido, en unas entidades federativas, hay códigos electorales mientras que otras cuentan con leyes. Esta situación vuelve más compleja la búsqueda para los ciudadanos que no tienen conocimientos en la materia y podría transformarse en una barrera para conocer sus derechos político-electorales. A pesar de que el contenido es similar en la mayoría de las legislaciones locales —donde se estableció una regulación similar a la contenida en la Constitución y en la LGIPE—, siguen existiendo diferencias importantes, como ya se ha mencionado. Es indispensable no olvidar que la falta de reglas claras en cada una de las legislaciones abre el espacio para la interpretación y discrecionalidad en la toma de decisiones en esta área del derecho, por parte de los órganos electorales nacionales y locales, lo que ocasiona una falta grave de certeza jurídica en su actuar.

Elegir a los proveedores encargados de producir los materiales electorales es un espacio en el que las autoridades de los estados actúan con mucha libertad y que genera disparidad entre las distintas entidades federativas. Un escenario como este puede posibilitar la realización de actos relacionados con corrupción. Aunque el INE emite los lineamientos con los que deben cumplir dichos materiales, los

organismos electorales son los encargados de elegir a los proveedores —entre las cuatro empresas existentes—, y pueden solicitar características adicionales que encarecen el producto. La brecha en este tema es clara y basta con analizar algunos casos para confirmarlo. Puede citarse, por ejemplo, la compra de urnas por parte del instituto de San Luis Potosí, cuyo costo fue 29 pesos, en contraste con las urnas de 608 pesos por unidad compradas por el OPLE de Nuevo León. En resumen, la diferencia entre el precio de las urnas fue de 20 a uno (Bobadilla, 2016, párr. 1). Adicionalmente, la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEENL) prevé un incremento de 98 % del costo de los materiales electorales en comparación con el proceso electoral de 2015, en el que sí se organizaron elecciones para elegir a gobernador (Maldonado, 2018, párr. 3).

Finalmente, tampoco son homogéneos los salarios de los consejeros entre un estado y otro. El Instituto Nacional Electoral no tiene atribuciones para decidir a cuánto ascenderá el presupuesto ni sueldos o prestaciones de los consejeros y trabajadores de los organismos locales, por lo que no puede determinar el monto de los salarios. El problema se agravó cuando, después de su designación, uno de los primeros puntos en la agenda de los consejeros fue aprobar el aumento a sus remuneraciones, las cuales quedaron en un promedio de 80 000 pesos. Pevio a 2014, el salario más bajo era de 5 000 pesos, mientras que el más alto era de 150 000 pesos (Hernández, 2014, párr. 2). Este tipo de acciones deja entrever que la participación de los consejeros podría ser más atractiva para los aspirantes por los salarios que por compromiso o vocación.

Es indispensable establecer condiciones en las que los OPLE puedan desempeñar sus funciones. Si bien la relación de interdependencia con el INE aspira a crear organismos independientes de los poderes locales, no intervenir en aspectos esenciales puede incentivar la corrupción. De ser así, se estaría frente a un nuevo problema igual de grave que el que se pretendía solucionar.



Regulación de los OPLE

REGULACIÓN DE LOS OPLE

En los apartados anteriores se ha mencionado que, antes de la reforma de 2014, el modelo de organización de elecciones era completamente federalista. En otras palabras, los OPLE se encargaban en cada entidad de preparar los procesos electorales, salvo las funciones en las que solicitaban la participación del IFE. En este capítulo se expondrá más a detalle el funcionamiento de los extintos institutos electorales locales, para ello, se tomarán como ejemplo los casos de Nayarit, Veracruz, Estado de México y Nuevo León, y los ámbitos a comparar serán: funcionamiento (analizado mediante el número de integrantes y perfil profesional de los funcionarios), sueldos, fiscalización y organización del proceso electoral.

NUEVO LEÓN

En el Estado de Nuevo León, el instituto que organiza las elecciones es la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEENL). En cuanto a su integración, la Comisión Estatal —que sería el símil al Consejo General de los OPLE—, antes de la reforma, se conformaba por cinco comisionados ciudadanos propietarios y dos suplentes comunes —a quienes no se les nombraba consejeros— y que debían reunir

los requisitos que establecía la ley electoral local. Los comisionados eran designados mediante de una convocatoria abierta que expedía el Congreso del estado, a más tardar el 1 de noviembre del último año de la legislatura. Las asociaciones u organizaciones sociales no pertenecientes al gobierno y legalmente constituidas podían proponer a cualquier ciudadano. En cuanto a los requisitos, se encontraba que tuvieran más de 30 años cumplidos y no se les exigía un nivel mínimo de escolaridad. Con ello, Nuevo León era una de las 10 entidades federativas en las que no se solicitaba un grado mínimo de estudios ni conocimientos en la materia para ser designado como consejero (Astudillo y Córdova Vianello, 2010, p. 150).

La propuesta final con aquellos aspirantes que cubrían los requisitos solicitados en la convocatoria era analizada por las comisiones tanto de Gobernación y Organización Interna de los Poderes, así como la de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso del estado. El pleno del Congreso local en sesión pública designaba por consenso a los cinco comisionados ciudadanos antes del 15 de diciembre del año correspondiente; si no llegaban a un acuerdo, eran electos por mayoría calificada y, de no alcanzarse dicha votación, se designaba mediante insaculación por el pleno (Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 1996, art. 70, fraccs. I y II).

Los seleccionados duraban en el cargo seis años y la renovación se podría hacer de forma escalonada. En cuanto a la remoción, ésta era posible por el voto de las dos terceras partes del Congreso, por solicitud de los partidos políticos o de la Comisión Estatal Electoral, previa audiencia en todos los casos. Respecto del salario, era diferenciado: durante el periodo electoral había una remuneración equivalente a 30 veces el salario mínimo que estaba vigente en Monterrey por concepto de sueldo diario y, en años no electorales, se reducía en dos terceras partes, por lo que los comisionados ciudadanos podían realizar otras actividades profesionales, siempre que no comprometieran su imparcialidad.

En sus facultades destacaban, además de las de vigilancia y organización de los procesos electorales, la posibilidad de emitir su propio reglamento y el de las otras instituciones electorales locales, supervisar el financiamiento de los partidos políticos, designar al personal necesario para el apoyo de sus actividades permanentes; podían acordar el uso de los documentos federales (por ejemplo, la credencial para votar con fotografía) en los comicios estatales y municipales, así como que la votación se recibiera en casillas federales, crear una lista nominal por sección, proponer al Congreso local la modificación territorial de los distritos y secciones electorales y determinar si se les concedía a los partidos políticos nacionales la oportunidad de participar en la jornada local (Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 1996, Art. 81).

Los bienes de la Comisión Estatal Electoral se componían por muebles e inmuebles, inversiones, rendimientos financieros, así como por el presupuesto asignado en la Ley de Egresos de esa entidad. La Comisión Estatal Electoral elaboraba una propuesta que incluía los límites a los gastos de las campañas electorales —los cuales cambiaban para cada elección— y el titular del Ejecutivo local la enviaba al Congreso de Nuevo León para su aprobación; una vez aprobada su propuesta, se administraba y ejercía en forma autónoma. Además, la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León estaba obligada a presentar su cuenta pública junto con el informe de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos. La presentación debía realizarse en los términos legales y antes de concluir el primer trimestre del año posterior al ejercicio presupuestal, para que fuera aprobado en el segundo periodo ordinario de sesiones (Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 1996, art. 68, párr. 2).

En 2009, último año en el que se organizaron las elecciones a gobernador bajo el régimen electoral anterior, la Comisión Electoral tuvo un presupuesto de 325 815 900 pesos (LENL, 2009, p.110). Mientras que para 2015, recibió una cantidad de 784 903 890 pesos (LENL, 2015, p. 110), visto de otro modo, la CEENL recibió 240 % más de ingresos para las primeras elecciones que organizó después de la reforma.

NAYARIT

Las últimas elecciones para gobernador que organizó el Instituto Estatal Electoral de Nayarit (IEEN) antes del 2014 fueron en 2011. La legislación de ese año establecía al Consejo Local Electoral como máximo órgano de dirección del instituto, el cual estaba integrado por cinco miembros. Para su designación se emitía una convocatoria pública y debían ser aprobados por dos terceras partes del Congreso, asimismo, debían haber concluido como mínimo la educación media superior y tener 30 años. Otros aspectos relevantes de la legislación electoral de Nayarit (vigente antes de la reforma) eran que no se establecían causales de remoción de los consejeros electorales; no se previa un servicio profesional electoral, y el instituto sólo operaba durante el proceso electoral.

El Consejo Local Electoral estaba obligado a sesionar dos veces por mes y tenía la particularidad de operar exclusivamente en los años donde había proceso electoral. En términos generales, el consejo se encargaba de organizar las votaciones en Nayarit, aunque dentro de sus funciones tenía encomendado vigilar a los partidos y fiscalizar sus ingresos, determinar el límite de gastos para las coaliciones y campañas electorales erogados en cada proceso y tipo de elección, evaluar los informes que se presentaban, expedir el reglamento que los regía a ellos y a sus órganos desconcentrados, y fomentar en todas las autoridades electorales que su integración atendiera a los principios de equidad de género.

En cuanto al salario de las personas en el consejo, se determinaba conforme al presupuesto debido a que no fue posible encontrar una cantidad oficial. Esta falta de transparencia se debe a la discrecionalidad con la que Nayarit manejó sus finanzas; tal como se observa en los resultados relativos al estado de Nayarit presentados en el *Índice de información presupuestal de los estados 2010* (Institu-

to Mexicano para la Competitividad, 2010),⁹ ya que la calificación de dicha entidad federativa en la entrega de forma transparente y completa de su información presupuestal empeoró de 2008 a 2010; para entonces obtuvo en una calificación negativa (-5 %) en comparación a la obtenida en el estudio anterior (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2010, “Gráfica 9.2. Cambio porcentual en calificación IIFE de 2008 a 2010”). Otra de las causas por las que no se encontró tal información fue que, en el sitio electrónico oficial del actual instituto, los reportes sobre el presupuesto total recibido para ese año no existen en su apartado de transparencia; caso contrario al de otros institutos que exhiben el desglose de sus gastos de los últimos años, y no sólo de los últimos dos como es el caso de Nayarit.

La última elección de gobernador realizada con la legislación anterior en Nayarit fue organizada en el 2011, cuando el IEEEN recibió 49 448 114 pesos (PEEN, 2011, p.187). Los siguientes comicios para elegir al gobernador fueron organizados en 2017, para los cuales se le aprobaron 166 794 900 pesos (Instituto Estatal Electoral de Nayarit, s. f., “Asignación presupuestal anual de egresos al 31/dic/2017”). El encarecimiento de la organización de las elecciones locales es innegable después de los datos presentados; concretamente, el incremento fue de 337.312 %.

El resultado anterior no es de extrañarse, debido a que el gasto del instituto aumentó en varios apartados; por ejemplo, en el salario de los consejeros locales, la remuneración (correspondiente al salario bruto mensual) autorizada en 2017 para el presidente del consejo fue de 126 370.05 pesos y, para los otros integrantes, de 103 642.78 pesos; mientras que —antes de la homologación del número de integrantes de los OPLE— el consejero presidente recibía mensualmente 80 605.68 pesos

⁹ Dicho estudio tiene el objetivo de calificar el contenido de las leyes de ingresos de las 32 entidades federativas; se basa en 43 indicadores, de los cuales, el número cinco hace referencia al desglose del presupuesto de los organismos electorales.

(Ruiz Esparza Muñoz, 2014, párr. 4), y los consejeros eran acreedores a 5 000 pesos por sesión a la que acudían. Sin duda, existía una desproporcionalidad de salarios al interior del OPLE; sin embargo, esta búsqueda de condiciones más igualitarias se tradujo en un encarecimiento de la burocracia, resultado contrario a los objetivos centrales de la reforma.

ESTADO DE MÉXICO

El Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), al igual que los OPLE antes expuestos, conservó su nombre. La legislación pasada era similar a la actual en el sentido de que el Consejo local se conformaba por siete miembros. Sin embargo, el método de designación es diferente: previa convocatoria pública emitida por la Junta de Coordinación Política, los consejeros eran elegidos por el Congreso mexiquense con el voto de dos terceras partes de sus miembros en la sesión. La duración del cargo comprendía el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales y, para ser elegidos, los candidatos a consejeros debían tener título de licenciatura o equivalente y una edad mínima de 25 años, además de otros requisitos similares a las legislaciones anteriores. Los consejeros tenían que sesionar por lo menos una vez cada tres meses y, una vez al mes, a partir de que iniciaba el proceso, asimismo los consejeros únicamente podían tener empleos adicionales mientras no fueran remunerados —por ejemplo, desempeñarse como docentes— y siempre que no comprometieran su autonomía e imparcialidad. El código electoral de esta entidad sí preveía causales de remoción de los consejeros locales (H. LVIII Legislatura del Estado de México, 2014, arts. 232-233) aunque la legislación actual es omisa al respecto.

Para la organización de los comicios de 2011 se le otorgó al IEEM una cantidad de 1 637 030 980 pesos (IEEM, Presupuesto del Instituto Electoral del Estado de México. Ejercicio fiscal 2011, párr. 1). Mien-

tras que, en 2017, año en el cual se le asignó un presupuesto de 2 228 331 905.99 pesos. Es decir, 136.12 % más que en 2011. Este porcentaje representa el incremento en el costo de las elecciones de un proceso electoral a otro.

En materia de salarios, la legislación señalaba que los consejeros percibían el mismo sueldo que se les pagaba a los magistrados electorales de dicha entidad. Un punto destacable es que el IEEM no ha incrementado los sueldos de sus consejeros y, pese a que el salario base sí se ha aumentado, se han modificado las gratificaciones para mantener los mismos sueldos brutos. Así, para el proceso electoral de 2011, el consejero presidente recibía por concepto de sueldo bruto 124 644.60 pesos mensuales y, por el mismo periodo, a los otros consejeros se les pagaba 106 297.97 pesos (Instituto Electoral del Estado de México, 2011, p. 1). En 2017 esta cantidad se mantuvo para el consejero presidente y aumentó en un centavo para los otros consejeros quedando en 106 297.98 pesos (Instituto Electoral del Estado de México, 2011, p. 1). Empero, un punto negativo es que existe un menor esmero en la rendición de cuentas de los tabuladores de salarios del IEEM de 2017, en contraste con los de 2011, ya que los primeros suprimieron el desglose de algunas prestaciones que integran el salario —por ejemplo, el número de días de vacaciones y aguinaldo—, mientras que el tabulador del proceso electoral previo a la reforma sí contenía esta información. Este cambio no resulta poco relevante estudiar: si estos rubros fueron al alza o a la baja es un punto crucial para determinar las variaciones reales de los sueldos de las remuneraciones pagadas a los consejeros del IEEM.

Este instituto tenía, entre sus atribuciones, encargarse de expedir los reglamentos interiores, designar a los directores y titulares de sus unidades administrativas y del órgano de fiscalización del instituto, realizar la insaculación para determinar qué ciudadanos formaban las mesas directivas de casilla, calcular el tope de los gastos de precampaña y de campaña autorizados para los partidos políticos en la elección de gobernador del estado (así como en las de

diputados y ayuntamientos), aprobar el proyecto presupuestal del IEEM, a propuesta del presidente del Consejo General del Instituto, realizar la división del Estado de México en distritos electorales, recibir y resolver los medios de impugnación previstos en el Código Electoral del Estado de México, así como expedir el Estatuto del Servicio Electoral Profesional y evaluar el desempeño del mismo (CEEM, 2012, art. 168, párr. 3). Respecto del último punto, es importante destacar que este organismo, junto con el Veracruz, eran los únicos institutos de los estudiados en este trabajo que tenían en su legislación dicha figura.

El Estado de México es la entidad federativa con el padrón electoral más numeroso, de ahí que sea un desafío organizar las funciones electorales en esa entidad. Es por lo anterior que el adecuado funcionamiento del de su OPLE correspondiente resulta relevante para el proceso electoral federal.

VERACRUZ

La autoridad administrativa en materia electoral del estado de Veracruz, el Organismo Público Local Electoral de Veracruz (OPLE-Veracruz), sí modificó su nombre ya que antes se denominaba Instituto Electoral Veracruzano. También su órgano superior de dirección era el consejo, responsable de asegurar que se cumplieran las disposiciones legales y constitucionales en materia electoral; se conformaba por cinco consejeros electos por mayoría calificada de los integrantes del Congreso del estado a partir de las propuestas formuladas por los órganos directivo de los partidos o los grupos legislativos. “Si alguna de las personas propuestas no alcanzaba la votación calificada necesaria para su designación, el Congreso instruía a las comisiones a que presentaran un nuevo dictamen, para efecto de proponer a la persona o personas que faltaban por designar” (H. LXI Legislatura del Estado de Veracruz , 2008, art.114, fracc. V). En este caso, los

que no alcanzaban la votación calificada no podían ser propuestos en este segundo dictamen. Unos de los requisitos de elegibilidad era tener más de 25 años y contar con título universitario. Los consejeros locales estaban obligados, en los años de proceso electoral, a celebrar como mínimo una sesión mensual; duraban en su encargo tres años y podían ser reelectos, por una sola vez, para el periodo inmediatamente posterior. Como única causal expresa de remoción se preveía la ausencia definitiva.

Entre las funciones que tenían designadas destacaban: establecer la cantidad que se le otorga a cada partido político, expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del instituto y sus órganos, el diseño de la geografía electoral, publicar el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, determinar el tope máximo de gastos de campaña, aprobar los formatos de documentación y materiales electorales que serían utilizados en los procesos electorales, substanciar y resolver aquellos recursos de su competencia previstos en el código electoral, informar a la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia y al Congreso del estado sobre aquellos aspectos relevantes para el cumplimiento de sus respectivas atribuciones, así como aprobar el Proyecto de Presupuesto del Instituto Electoral Veracruzano, entre otras (H. LXI Legislatura del Estado de Veracruz, 2008, art. 111).

En el año 2010 —última ocasión en la que el Instituto Electoral Veracruzano organizó las elecciones para gobernador— el gasto previsto para este instituto fue por la cantidad de 594 521 788, al capítulo de servicios personales le correspondió un monto de 221 517 183, para materiales y suministros fueron asignados 111 087 94 pesos, para servicios generales la cantidad fue de 148 253 271, el rubro de transferencias recibió 102 021 322 pesos, mientras que el gasto en bienes muebles e inmuebles fue de 11 642 218.00 (LIEV, 2009, p. 9). El Consejo General era el encargado de aprobar la distribución del gasto y la rendición de cuentas, las cuales estaban sujetas a las disposiciones del Código Electoral para el Veracruz. El

proceso electoral 2016-2017 resultó polémico en este punto, ya que el proyecto de presupuesto reducía en 488 677 255 pesos (Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, 2016) la propuesta original presentada al Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, cuya cantidad ascendía a 1 009 millones de pesos (LIEV, 2016, p.24), El OPLE-Veracruz tuvo que recurrir al TEPJF para resolver esta divergencia, el cual determinó que el gobernador debía remitir al Congreso la propuesta original (Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, 2016b, p. 35).

Anteriormente fue expuesto cuál era el funcionamiento de los institutos electorales locales con anterioridad a la reforma de 2014. En pocas palabras, los organismos estudiados mostraron similitudes como la manera de iniciar el concurso para designar a los consejeros, determinar los topes de las campañas locales y fiscalizarlas, diseñar los distritos electorales, entre otras. No obstante, también existían discrepancias en cuanto al periodo de funcionamiento de los consejos locales, el número de integrantes y sus salarios correspondientes, el presupuesto recibido, las cuotas de género, la implementación de un servicio profesional para los empleados de los institutos, la solicitud de perfil profesional para los consejeros y la edad mínima requerida para participar, etcétera. Que la reforma constitucional homologara estos aspectos y generara una mejora en la operatividad de los institutos no implica que no existan áreas de oportunidad. Para continuar, se desarrollarán las facultades que conservaron los organismos públicos locales electorales y los criterios que se establecieron para comenzar a estandarizar las actividades de los mismos, así como las implicaciones, positivas y negativas, de estos cambios.

FUNCIONAMIENTO

Integración

La reforma estableció que los Consejos Generales de los organismos locales electorales se integrarían por siete miembros, cuya duración en el cargo sería por siete años y el Consejo General del INE sería el órgano encargado de su designación. Como requisitos se estableció la edad de 30 años como mínima para participar y, tratándose del nivel de estudios, los consejeros requieren título profesional con antigüedad mínima de cinco años. En un primer plano, estos cambios hacen suponer que se resuelven los problemas presentes en los institutos electorales locales, pero esto no es del todo cierto. Un ejemplo claro de lo anterior es la designación de los consejeros electorales quienes, antes de la reforma, —en la mayoría de las entidades federativas,— eran designados por mayoría calificada del Congreso estatal. El procedimiento anterior, a primera vista, podría parecer plural, pero al estudiar la composición del Congreso no resulta tan clara esa diversidad democrática. Pese a que, en los cuatro institutos locales que objeto de este estudio, iniciaban el procedimiento de selección de consejeros y consejeras por medio de una convocatoria pública,¹⁰ la problemática residía en que las designaciones eran aprobadas o propuestas por los partidos políticos de los congresos locales. “Esta situación ocasionaba que se estimara que quienes ocupaban el cargo lo hacían no por sus conocimientos, experiencia y aptitudes, sino por otras circunstancias, como podía ser favores políticos conferidos a aquellos que los designaban” (Bórquez Estrada y Cruz Hernández, 2016, p.176).

¹⁰ Antes de la reforma de 2014, en las entidades existían tres medios para atraer aspirantes: identificación de candidatos por parte de los grupos parlamentarios, la convocatoria pública y la consulta social.

El Estado de México no es la excepción, ya que no ha experimentado la alternancia política en 70 años; durante este tiempo ha sido gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Con ello, es difícil no poner en duda la prevalencia de la pluralidad democrática en las decisiones de sus instituciones. Si bien obtuvo calificaciones por encima del promedio en materia electoral (ver anexo 5) en Méndez de Hoyos y Loza (2017) —publicación en la que fueron evaluadas variables como imparcialidad e integridad de los institutos con base en un procedimiento aplicado en 180 países—, esta valoración partió del marco regulatorio y ahí todo puede funcionar a la perfección hasta que se implementa realmente. Además, la legislación electoral de esta entidad es muy similar a la federal, lo cual contribuye, en teoría, a su imparcialidad, aunque no es claro que lo haga en la práctica. En particular, puede analizarse la integración de su Congreso, cuyas curules han sido ocupadas en su mayoría por legisladores del PRI y, desde el 2003, han sido el partido más votado en esa entidad (Torrice Terán, 2015, pp. 213-124). Aun cuando la legislación establece reglas de representación proporcional, no se puede descartar la posibilidad de que los partidos políticos hayan acordado alianzas entre ellos para que aceptaran aprobar a determinados candidatos a consejeros.

En estados como Veracruz, la problemática se incrementaba porque los consejeros eran propuestos por los órganos directivos estatales de los partidos políticos. Ahora, el consejero presidente de los consejos locales dura más en el cargo que el gobernador y éste no tiene ninguna forma de incidir en su elección, puesto que el procedimiento actual de designación —señalado en la LGIPE— establece que para la elección de los consejeros será necesario el voto de la mayoría de los miembros del Consejo General del INE. No obstante, parece que estas nuevas reglas no aseguran del todo la imparcialidad, pues a este nuevo modelo se integran los intereses del Consejo General.

No sólo no se eliminó, ni *de jure* ni *de facto*, la naturaleza política de los órganos electorales locales, sino que se opacó este contenido. ... En suma, no sólo no se avanzó en la independencia de los órganos electorales locales, sino que se retrocedió en términos de transparencia del proceso y resultado. (Méndez de Hoyos y Loza, 2017, p. 162)

La cita anterior sostiene que, actualmente, es difícil saber con certeza qué consejero tiene afinidad a un partido y, lo más importante, a cuál. Además, la última etapa del procedimiento de designación para la integración de los OPLE (la evaluación curricular y la entrevista) no dejan de ser pruebas relacionadas con la subjetividad, cuyos resultados siguen dependiendo de la opinión del Consejo General del INE —cuyos miembros, a su vez, se han acusado entre ellos de tener otros intereses en la designación de determinados candidatos—. Tal fue el caso que se suscitó en 2017 durante el quinto procedimiento de designación de miembros de los organismos locales electorales, donde los consejeros Pamela San Martín y José Roberto Ruiz Saldaña sostuvieron la existencia de varias irregularidades en el procedimiento. De igual forma el consejero Ciro Murayama acusó a su colega Ruiz Saldaña de querer imponer a un aspirante en el OPLE de Sonora (Rivera, 2017, párr. 3). Un caso más de designación polémica se presentó en el estado de Veracruz, dónde se designó al director general de Prevención de Riesgos de la Secretaría de Protección Civil, del gobierno en turno en ese momento, como consejero presidente (*Versiones*, 2015, párr. 1); lo que puso en duda la imparcialidad del Consejo General del INE. De lo anterior, es posible observar que ni siquiera en el este órgano puede garantizarse completamente la objetividad de los consejeros:

El Consejo General del INE, órgano colegiado por antonomasia, también es un órgano político; como prueba está, por ejemplo, el procedimiento de designación de los consejeros electorales que lo integran y la correlación de fuerzas que se construye en éste, entre

otros factores. En la última reforma electoral se dieron pasos hacia delante para mejorar el procedimiento de integración del órgano de la autoridad electoral; sin embargo, de fondo, los partidos políticos negociaron la composición del INE. Dicha situación, sin duda, impacta en el ejercicio de sus atribuciones y la designación de las consejeras y los consejeros de los OPLE no fueron la excepción (Bórquez Estrada y Cruz Hernández, 2016, p. 181).

Con ello no se pretende desacreditar todo el procedimiento de selección y designación sino sólo mostrar que, al fin y al cabo, sigue estando presente una parte de subjetividad en las designaciones. No obstante, el medio de elección actual sigue siendo mejor alternativa que el mecanismo anterior, sin que esto implique que no sea perfectible. En este sentido, el procedimiento de nombramiento de los consejeros ha sido regulado por acuerdos aprobados por el INE. Relacionado con el primer proceso de integración de los OPLE, el cual se realizó en 2014 para aquellas entidades que tendrían elecciones en 2015,¹¹ es necesario reconocer la premura de esa tarea, porque el decreto en el cual se publicó la LGIPE (H. Congreso de la Unión, 2014b, art. 10 transitorio) estableció que en aquellas entidades —las que tendrían comicios en 2015—, los consejos generales de sus organismos electorales estatales debían integrarse a más tardar el 30 de septiembre de 2014. Dicho proceso se realizó con fundamento en los Lineamientos para la Designación de Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales aprobados por el Consejo General del INE el 6 de junio de 2014 (INE, 2014).

Para las entidades federativas restantes la designación tendría que hacerse antes del inicio de su siguiente proceso electoral, pero

¹¹ Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

el marco legal para ésta cambió, ya que el INE emitió y aprobó el 11 de marzo de 2015 el Reglamento de Instituto Nacional Electoral para la Designación y Remoción de las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales (INE, s. f.d), con el cual se derogaron los lineamientos de 2014. Desafortunadamente, lo anterior implica que las personas consejeras de los institutos del Estado de México y Nayarit fueron nombradas con base en una regulación distinta a la empleada para elegir a los consejeros de los organismos de Veracruz y Nuevo León y, por ende, la homologación en la designación no se logró del todo.

Otra problemática, a la que se enfrentó el Consejo General del INE, en el ámbito del personal, fue a la designación de los titulares ejecutivos de los nuevos organismos públicos locales electorales y tuvo que emitir y aprobar los 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 (Instituto Nacional Electoral, 2015), esto con la finalidad de asegurar el cumplimiento de un parámetro mínimo de criterios utilizados en la designación del personal —por ejemplo, el respeto a las reglas de paridad de género—. La causa de ello fue que los consejeros de los OPLE tuvieron varios inconvenientes a nivel estatal para elegir a los funcionarios ejecutivos; adicionalmente, en varios estados, la organización de las elecciones era muy próxima, por lo que resulta comprensible que los nuevos organismos electorales decidieran mantener al mismo personal que trabajaba en los institutos previos a la reforma. No obstante, se impedía dotar a las autoridades administrativas electorales de personal imparcial, cuando una de las críticas principales era que éste era patrocinado por algún partido político o poder estatal. De ahí la importancia de implementar los lineamientos y procedimientos generados, los cuales garantizarían la designación de funcionarios ejecutivos imparciales y, también, se afianzaría la autonomía de los organismos frente a los poderes locales.

En cuanto a la remoción de los consejeros las legislaciones de Nuevo León, Veracruz y Nayarit son similares a la LGIPE en las causales. En este punto, un caso particular, mencionado anteriormente, es el del Código Electoral del Estado de México, ya que no remite a la ley mencionada para reconocer que las facultades de remoción son del Consejo General del INE. Aunque, por jerarquía normativa y por ser atribución del instituto, es posible determinar que resultan aplicables las causales de remoción previstas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sería idóneo que la regulación electoral de esta entidad remitiera al ordenamiento aplicable, ya que si en su legislación local retomó la mayoría de lo previsto en la LGIPE, ¿por qué no hacer lo mismo en las reglas de remoción de los consejeros? Esta es una pregunta procedente, que puede servir de guía para determinar, realmente, qué tanto este organismo estaba dispuesto a colaborar en la inclusión de la nueva normatividad.

Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN)

Adquirir una mayor imparcialidad implica ir más allá del nombramiento de aspirantes con formación técnica, sin embargo, la profesionalización no deja de ser un buen punto de partida. Así, se estableció la creación de un Servicio Profesional Electoral (CPEUM, 1917, art. 41, base V, apdo. D) para mejorar la calidad de los servidores públicos que se desempeñan en los institutos. Se volvió uno de los puntos de mayor relevancia de la reforma, en la medida que buscaba asegurar que los funcionarios electorales encargados de la organización de los comicios cuenten con un mínimo de habilidades y capacidades. En relación con lo anterior, la reforma electoral ordenó, para la implementación del SPEN, la creación de un sistema para el INE y otro para los OPLE (LGIPE, 2014, art. 30, párr. 3) coordinado por el primero. El Servicio Profesional Electoral Nacional no es del todo nuevo en la regulación de esta materia, su innovación consiste en otor-

garle el carácter de nacional. Antes de 2014, el IFE y 19 entidades federativas contemplaban en su legislación un servicio profesional electoral, aunque sólo en seis estados operaba realmente: Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León y Veracruz (Hernández y Ugalde Ramírez, 2017, p. 55).

Respecto del servicio profesional en el IEEM, se creó un órgano de enlace que se encarga de su operación, pero que funciona conforme a los lineamientos emitidos por el INE. La problemática radica en que el Estatuto del Servicio Profesional Electoral se emitió el 15 de octubre del 2015, por lo cual, la implementación de la reforma constitucional en este estado se dio, en su mayoría, por el mismo personal que integraban los institutos electorales locales. El Consejo General del organismo local fue renovado, pero la estructura administrativa permaneció casi sin cambios, y parte de sus miembros no fueron reemplazados a través de concursos públicos, como lo mandata el nuevo SPEN. Con base en la información disponible en el portal del INE relativa a los resultados de los concursos de públicos internos, es posible concluir que la integración del personal que labora en los organismos públicos locales electorales ha sido mínima (Instituto Nacional Electoral, 2017, "Resultados finales del proceso de certificación para la incorporación de servidores públicos de los organismos públicos locales electorales al Servicio Profesional Electoral Nacional"); únicamente se incorporó 28 % de las plazas disponibles en todos los organismos de la república al Servicio Profesional Electoral Nacional. Según las cifras disponibles, de los cuatro organismos electorales estudiados sólo figura el Instituto Electoral del Estado de México en los resultados. Sin olvidar que el número de plazas disponibles varía de una entidad a otra, así como los mecanismos de asignación de vacantes; a parte del concurso existen otros 13 medios de designación posibles en los 32 OPLE, lo que contribuye a generar más discrepancias entre los organismos. La profesionalización de los trabajadores también se enfrenta a la contrariedad de la falta de capacitación y evaluación del personal:

Sólo 16 % de los OPLE tiene un programa de profesionalización, formación o capacitación, y una tercera parte de ellos (10 de 32) no ha tenido capacitación en el último año. Por último, sólo siete de los OPLE han aplicado mecanismos de evaluación del desempeño. (Castellanos Cereceda, 2014, p.112)

ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

En el ámbito de sus facultades, a las autoridades administrativas electorales locales se les quitaron las atribuciones de diseño de la geografía electoral, servicio profesional, aprobación de materiales electorales, fiscalización de los candidatos, partidos políticos y establecimiento de las características de estos, así como las relacionadas con el establecimiento de la distribución de los tiempos estatales en los medios de comunicación (radio y televisión) y su seguimiento. Sin embargo, los organismos locales conservaron atribuciones para fijar los topes de gastos de campaña —por ejemplo, en el Estado de México que estos fueran tan elevados fue un aspecto muy polémico de la última elección—, organizar los conteos rápidos del PREP, los cuales han cobrado relevancia en los últimos años y la elección de proveedores para adquirir los materiales electorales con los lineamientos del INE.

En este último punto, tanto la compra como la elaboración de documentos y materiales electorales volvió a quedarse a medias. Los estados deben respetar y elaborar sus reservas conforme a los lineamientos que emita el Consejo General del INE y, a pesar de ello, las entidades federativas pueden elegir al proveedor, mediante asignación directa, para el caso de Talleres Gráficos de México, o licitación pública y pueden solicitar características adicionales. En otras palabras, los lineamientos del INE son el piso mínimo y de ahí, en adelante, tienen un margen amplio de actuación. Parte de la problemática en este rubro reside en que sólo existen cuatro empresas autorizadas para la elaboración de los materiales electorales: Seriplast de México,

Talleres Gráficos de México, Formas Finas y Materiales y Litho Formas. Aunque la última pertenece al gobierno federal, no hay garantía de obtener un menor costo (ya que incluso tiene precios diferenciados para cada entidad federativa). En consecuencia, este apartado podría prestarse para incentivar prácticas de corrupción, tal como puede interpretarse de los resultados obtenidos en algunos estados, en los cuales, de una elección a gobernador a otra, ha aumentado desproporcionadamente el gasto destinado a la compra de materiales. Por ejemplo, para las elecciones de Nuevo León de este año se gastaron 128 356 570 pesos en materiales y documentos electorales, mientras que en 2015 se destinaron 64 685 485 pesos. Esto representa un incremento de 98 %, pese a que no hubo elección para gobernador (Maldonado, 2018, párr. 2). También en 2015, Nuevo León compró urnas por 608 pesos cada una, comparándolo con Guanajuato y San Luis Potosí, el resultado es que estas entidades pagaron 20 veces menos por urna (48 y 29 pesos, respectivamente). Sobre este tema el consejero del INE, Ciro Murayama señaló que no hay razón para que el gasto de los institutos electorales locales, tanto en materiales como en documentación, sea tan dispar (Bobadilla, 2016, párr. 11).

Por medio de solicitudes de transparencia y acceso a la información, se requirió a los OPLE de las cuatro entidades estudiadas información acerca de su gasto en materiales electorales, el procedimiento bajo el que se eligió al proveedor, las características y cantidad de cada elemento adquirido. Aquí se hallan varias problemáticas. Para comenzar, el estado de Nayarit no respondió, y los estados que lo hicieron no proporcionaron respuesta a todas las interrogantes planteadas, como fueron los casos del Estado de México y de Veracruz. Otro problema fue que de un proceso a otro cambió la forma de clasificar la compra de materiales: algunos los hacían de forma individual y otros por paquete; asimismo, entre procesos electorales no se adquirieron los mismos materiales. Sin mencionar, que tampoco es tan

fácil conocer si las entidades federativas eligieron la mejor opción entre las disponibles u optaron al proveedor por algún otro criterio.

La coordinación entre las juntas de los OPLE y juntas locales y distritales del INE es un tema relevante ya que, derivado de la reforma, deben trabajar en conjunto para organizar las elecciones, situación que es difícil de lograr en entidades como el Estado de México (debido a que las juntas municipales y distritales del IEEM sólo funcionan durante el proceso electoral). Pese a que los vocales que están a cargo de ellas son seleccionados por exámenes y entrevistas es indispensable considerar que no todos tendrán experiencia en el distrito o municipio asignado. Por lo tanto, requerirán un proceso de adaptación para familiarizarse con las funciones de sus puestos. En suma, al ser figuras de carácter temporal están vinculados a sus decisiones un menor tiempo, en comparación con el personal del INE, porque llegan a desaparecer antes de que se resuelvan todos los casos que se presenten para recurrir a los actos del proceso electoral y esto puede desincentivar que brinden su mejor desempeño posible.

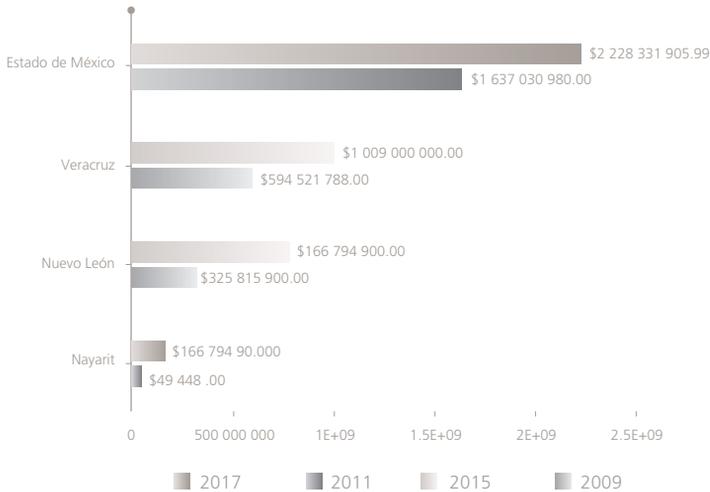
En general, el INE se ha visto obligado a emitir lineamientos sobre la realización adecuada de las funciones de los OPLE y ha tenido que ejercer sus facultades de atracción para garantizar el mejor desempeño posible, así como poder prevenir o corregir ciertas prácticas locales discordantes con la ley. Por ejemplo, el INE tuvo que encargarse de la elección extraordinaria de Colima, aunque las actuaciones del Instituto Electoral del Estado de Colima (IEEC)¹² fueron adecuadas, la intromisión de las autoridades locales comprometió los resultados de la elección ordinaria de esa entidad federativa.

¹² El TEPIF consideró que era pertinente que el INE se hiciera cargo por completo de la elección extraordinaria. La causa de esta decisión fue que se detectó la intromisión de servidores y de recursos públicos a favor del candidato ganador y no el Instituto Electoral del Estado de Colima haya tenido fallas. El resultado de la nueva elección ratificó al ganador de la elección ordinaria y ya no hubo más impugnaciones.

FISCALIZACIÓN

Es uno de los retos de mayor dimensión de la reforma, ya que sólo se centralizó la fiscalización de los partidos políticos y la de cada organismo público local electoral sigue estando a cargo de las auditorías locales, quienes son poco confiables e ineficaces porque, como lo han señalado distintos sectores, “las auditorías locales han fallado en denunciar y perseguir con efectividad a los funcionarios públicos que ha incurrido en irregularidades contra el patrimonio de las entidades federativas” (Soto, 2017, párr. 1). Garantizar que los OPLE tengan una rendición de cuentas real y eficiente es esencial para prevenir problemas como la corrupción. Como puede observarse en la siguiente figura, los recursos económicos que reciben las autoridades administrativas estatales en materia electoral se han incrementado. Por lo que tener instituciones confiables encargadas de su fiscalización resulta vital para asegurar un correcto manejo de sus finanzas públicas.

FIGURA 1. Presupuesto para la organización de los procesos electorales en los que se eligió gobernador: Intitutos Electorales Locales/OPLE



Fuente: Elaboración propia con los datos disponibles en las leyes de egresos de las entidades estudiadas.

La asignación del presupuesto de los organismos locales electorales también es un área problemática al quedar a criterio de cada Congreso local; primero, porque no todos los estados tienen la misma capacidad financiera y esto puede limitar las condiciones con las que se deben organizar las actividades del proceso electoral; asimismo, porque puede servir como un mecanismo de presión, ya que a pesar de que el OPLE realiza su proyecto de presupuesto, el Congreso puede aprobarlo o modificarlo a la baja, tal como sucedió con el OPLE-Veracruz. Esta entidad federativa promovió un recurso ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF, 2016, pp. 32-33) alegando que no había causa justa para modificar su propuesta presupuestal. Permitir que las legislaturas y gobiernos locales

conserven esta facultad arriesga el propio desarrollo de los procesos electorales, tal como sucedió en el caso del Tribunal Electoral del Estado de Morelos, el cual tuvo que acudir a la Sala Superior para que obligaran al gobernador de esa entidad a entregarle el presupuesto que se les había autorizado (Tribunal Electoral del Estado de Morelos, 2018a, p. 23; Tribunal Electoral del Estado de Morelos, 2018b, párr. 43). Si bien en este caso no estuvo involucrado el organismo electoral, muestra claramente la injerencia que aún pueden tener los gobiernos locales en las autoridades electorales de la entidad.

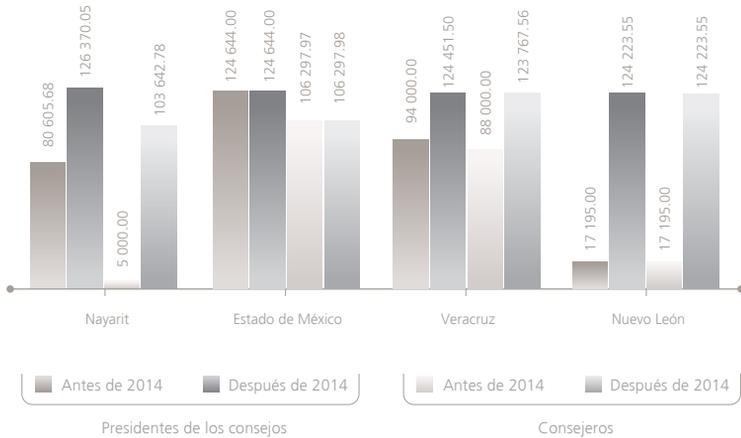
SUELDOS

Los salarios de los consejeros tampoco se unificaron, y son determinados y aprobados por el propio Consejo local. En consecuencia, se ha mantenido la diferenciación de salarios y prestaciones de los funcionarios de cada organismo electoral local. Así tenemos que, en 2014, el sueldo del presidente y los consejeros de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León era de 17 195 pesos, para el Instituto Estatal Electoral de Nayarit sobrepasaba los 80 000 pesos y a los consejeros se les pagaba 5 000 pesos por sesión a la que asistían; el consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de México recibía honorarios por 124 644, y los consejeros por 106 297; y en el OPLE-Veracruz, el salario del consejero presidente era de 94 000, mientras que para los consejeros 88 000 pesos (García y Torres, 2014). Actualmente, el presidente y consejeros del IEEM mantienen el mismo sueldo (IEEM, 2017, "Tabulador de Sueldos del Instituto Electoral del Estado de México: Percepción de los servidores públicos electorales de carácter permanente, 2017"); en Veracruz los consejeros tienen un sueldo base de 28 828.80 pesos y el presidente de 28 829.22 pesos; sin embargo, se les añade una gratificación de 94 767.56 pesos, lo cual da como resultado 123 767.56 para los consejeros y 124 451.50 para el consejero presidente; además, siete re-

ciben 1 000 pesos de apoyo para despensa, 61 383.78 pesos como estímulo para los servidores públicos, y aguinaldos de más de 245 000 pesos (Montero, 2016, párr. 8). En la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León tienen una remuneración monetaria máxima de 124 223.55 pesos y, además, perciben apoyos no monetarios para servicio y emergencias médicas, despensa, fondo de ahorro, apoyo a la economía familiar, bono navideño, apoyo para gastos funerarios, apoyo por adquisición de vivienda, apoyo por compra de terreno, seguro de vida, seguro de gastos médicos, bono del servidor público, ahorro para el retiro y gasolina (CEENL, 2017, “Remuneraciones monetarias y no monetarias para el ejercicio”, p.1). Por último, en el IEEEN los consejeros ganan más de 100 000 pesos.

Después de la reforma la disparidad en los sueldos ha disminuido, ya que con las prestaciones adicionales a los salarios quedan en un promedio de 100 000 pesos; sin embargo, esto no implica un avance, pues en lugar de que los sueldos se acercaran al ejemplo de Nayarit o de Nuevo León antes de la reforma y fueran a la baja, pasó lo contrario y aumentaron —quizás con el afán de garantizar su imparcialidad— para asimilarse a los institutos que tenían los sueldos más altos. Lo anterior sólo ocasionó el encarecimiento del aparato burocrático, por lo cual, con esta medida tampoco se contribuyó a crear una democracia menos costosa, tal como se muestra en la siguiente figura:

FIGURA 2. Sueldos de los consejeros Intitutos Electorales Locales/OPLE



Fuente: Elaboración propia con base en García y Torres (2014), y en los tabuladores salariales del personal permanente de cada entidad federativa estudiada.

Con las variables analizadas anteriormente (funcionamiento, salarios, fiscalización y organización del proceso electoral de los cuatro organismos públicos locales electorales estudiados) fue posible comparar la regulación en estas áreas de los institutos electorales locales con el régimen jurídico de las actuales autoridades administrativas. Esto con el fin de valorar las mejoras y las áreas de oportunidad que quedan en estas instituciones a partir de la reforma de 2014. Por desgracia, en vez de percibir una reducción del costo de estos rubros, se encontró que hubo un aumento en los gastos, con lo cual no se contribuye a cumplir el propósito de reducir el costo de la democracia. Otra de las conclusiones es que, a pesar de las modificaciones legislativas, los OPLE aún tienen muchos retos que afrontar para consolidarse como instituciones imparciales e independientes, debido a que, aún en los comicios de 2017, siguió una atmósfera de desconfianza:

Seis de cada diez mexicanos consideran que hubo fraude en las recientes elecciones de Coahuila y Estado de México, de acuerdo con la última encuesta de Parametría. El 47% de los entrevistados dijo que las votaciones en Veracruz no estuvieron apegadas a la legalidad. La elección percibida como la más limpia fue la de Nayarit con 40% de personas que así lo mencionaron. (*Animal Político*, 2017, párr. 2)

A pesar de los esfuerzos realizados, continuaron cuestionándose los resultados de elección a gobernador en dos de las cuatro entidades federativas que tuvieron elecciones en 2017: Estado de México y Coahuila; y esta percepción permaneció en las semanas posteriores, durante las cuales se interpusieron los medios de impugnación correspondientes.



Las alternativas

LAS ALTERNATIVAS

El objetivo de este capítulo es exponer, con base en los hallazgos obtenidos durante el desarrollo de la presente investigación, las ventajas y las áreas de oportunidad del nuevo diseño institucional electoral mexicano para reflexionar sobre cuáles son las alternativas disponibles para mejorar la regulación electoral y dotarla de una mayor efectividad. De esta manera, se plantean tres opciones.

La primera consistiría en regresar al modelo anterior, en el cual los institutos locales eran los únicos encargados de los comicios en las entidades federativas. No obstante, regresar a esa estructura justo ahora —la cual no puede asegurarse que las autoridades locales no intervengan en la organización del proceso electoral—, implicaría ignorar por completo los beneficios que tuvo la reforma, tales como el establecimiento de un criterio uniforme sobre los requisitos para nombrar a los consejeros electorales locales, un número de integrantes igual para todos los consejos generales, la duración en el cargo, la garantía de la igualdad de género y la homogenización del proceso de selección, el que los aspirantes deben cumplir con requisitos como estar titulado y aprobar las etapas secuenciales de un proceso de selección. Asimismo, el revertir la creación de los OPLE para retornar a los institutos locales electorales sería un proceso sumamente costoso, y debilitaría la imagen del INE.

La segunda opción sería regresar a la propuesta original del proceso de reforma de 2014 y desaparecer los 32 OPLE para concentrar todas las labores que conllevan la organización de las elecciones en la autoridad administrativa nacional. Con todo y los problemas que se han presentado para poner en funcionamiento los organismos locales, con la sobre regulación que se ha emitido, es claro que el Instituto Nacional Electoral está sobresaturado de funciones y adjudicarle la organización de todos los comicios en su totalidad requeriría un mayor presupuesto, aumento burocrático, tiempo para asegurar cierto nivel en la profesionalización de sus trabajadores, y crecimiento de los esquemas de fiscalización, monitoreo y comunicación; se le encomendaría una tarea de muy difícil realización. Por estas consideraciones, esta opción también resulta inviable.

Esta opción parece cobrar fuerza en la actual Legislatura, en la cual ya se presentó una iniciativa que propone desaparecer a los institutos electorales de todas las entidades federativas y encomendar la organización de las elecciones al INE, aunque plantea conservar las leyes electorales locales. La peculiaridad de la iniciativa es que el proceso electoral seguirá siendo financiado, en parte, con fondos locales y evitaría que asumieran los costos de la estructura permanente.

La última alternativa disponible, y con la cual coincide esta investigación, es fortalecer el sistema actual que se creó con la reforma. Para lograrlo tendrían que atenderse las problemáticas señaladas en el desarrollo de la presente obra, con la finalidad de establecer condiciones de funcionamiento similar en los 32 OPLE; limitar la injerencia de los poderes locales, la cual sigue siendo existente y se da porque controlan aspectos tan relevantes como lo es el presupuesto. Este inconveniente podría solucionarse si se permite que el INE y a los organismos locales, con base en criterios técnicos, determine el presupuesto de cada instituto local y éste provenga de los recursos de las entidades federativas, pero no se les permita a los congresos locales modificarlos en decremento a lo señalado por el Instituto Nacional Electoral. Sigue sin ser muy claro que la autonomía

presupuestaria sea una opción para los organismos electorales, considerando que, en distintas entidades, uno de los principales puntos en las agendas de los consejeros fue aprobarse un aumento a su salario.

De igual forma, resulta indispensable detallar las funciones de las autoridades locales y poner lineamientos claros para disminuir los incentivos para realizar prácticas inadecuadas; el marco regulatorio actual permite que algunas de las funciones que desempeñan puedan prestarse a ello. Es trascendental someter a evaluación a todos los integrantes de las autoridades administrativas electorales estatales y permitirles capacitarse para que, en determinado tiempo, sólo laboren en estas instituciones aquellos que logren pasar los filtros del Servicio Profesional Electoral Nacional. Únicamente, asegurando el cumplimiento de las condiciones antes señaladas, el INE no tendría que atraer ni asumir tantas funciones de las correspondientes a los Organismos Públicos Locales Electorales y podría ejercer con mayor frecuencia su facultad de delegación.

Crear una sola institución electoral de carácter nacional y eliminar a los institutos locales es una propuesta que podría parecer tentadora, sin embargo, después del estudio realizado resulta poco factible. En primer lugar tendría que crearse un instituto que tuviera representación en cada entidad federativa. Aunque el INE tiene oficinas en todo el territorio nacional, como son las juntas locales y distritales, éstas tendrían que contratar aún más personal para poder desarrollar la organización de los comicios locales, tal como se hace actualmente para organizar las elecciones. Después, habría que decidir en qué calidad serían contratados: eventuales o de planta (ambas modalidades tienen ventajas y desventajas). Por ejemplo, que sean eventuales reduce los costos en años no electorales y, por otra parte, que sean de planta les permite adquirir una mayor especialización y evaluar su desempeño constantemente. Es probable que muchas de las personas que acudirían hayan trabajado en otras ocasiones con las autoridades electorales. Así, se tiene la posibilidad de volver a afrontar el mismo problema, es decir, mantener al mismo

personal —que no necesariamente tienen la mejor preparación— y sólo cambiar el nombre de la institución para la cual trabajarían, de ahí la imperiosa necesidad de una evaluación periódica.

Además, se ignoraría el problema de que, al fin y al cabo, los OPLE conocen las condiciones sociales y culturales de las entidades federativas, saben cómo deben desenvolverse en esos territorios para poder continuar con el desarrollo del proceso. De crearse un instituto ajeno a estas estructuras se requerirá de tiempo para identificar y solucionar las principales problemáticas que puedan comprometer la organización de las elecciones y la participación ciudadana.

A lo largo de este texto se han señalado los beneficios y problemas que se generaron con el diseño institucional creado en 2014. A pesar de que en este estudio fueron detectados puntos de alarma en el funcionamiento actual de las autoridades administrativas electorales locales, dichos resultados no implican que deba prescindirse de tales autoridades. Quizás, en este análisis no se ha hecho suficiente énfasis en señalar por qué no se deben eliminar los OPLE. Por tal motivo, una vez que sean reconocido los avances del modelo actual, valdría la pena estudiar las desventajas de la propuesta que considera dejar todas las elecciones a cargo del INE.

OTRA REFORMA EN PUERTA

Las reformas electorales han sido una constante al término de los procesos electorales —y al parecer esta ocasión no será la excepción—, las cuales no implican necesariamente algo negativo. De hecho, al estudiar el sistema electoral mexicano, es posible observar que los grandes avances en esta materia se han impulsado por medio de los cambios a la legislación electoral. Desgraciadamente, de aprobarse la eliminación de los organismos públicos locales electorales podría poner en grave riesgo el funcionamiento del sistema.

Sin duda, el modelo electoral implementado a partir de 2014 se acercó más a un esquema centralizado, aunque sin abandonar el federalismo electoral. El pacto federal se respetó y siguieron reservándose atribuciones exclusivamente para las entidades federativas, por ejemplo, la organización de todos los comicios locales para elegir a gobernadores, diputados, delegados municipales, jefes de colonia y, en su caso, consejos de participación ciudadana.

Los institutos electorales de los estados tienen funciones más allá de la organización de las elecciones: asumen facultades específicas de educación cívica y organización de consultas internas. La contribución más importante de estas instituciones es que mantienen el contacto latente con la ciudadanía para desarrollar política pública basada en evidencia.

Tener un federalismo electoral ha evitado la concentración de poder, ha contribuido a mejorar la confianza en los procedimientos electorales y ha permitido impulsar diferentes políticas dependiendo de la capacidad de cada estado sin atarlos a las limitaciones de sus homólogos. Lo anterior, los ha convertido en laboratorios electorales de *buenas prácticas* (Espinosa Silis, 2019). Un sistema federalista hace posible atender las necesidades coincidentes de los estados sin dejar de atender las diferencias existentes. Tal ventaja no debe ignorarse, y más, en un país tan culturalmente diverso como México, en el que es indispensable contar con programas cívicos y de educación electoral dirigidos a cada una de sus poblaciones.

La iniciativa presentada desquebraja el pacto federal, pese a alegar que no atenta contra el federalismo, ya que se conservará la normatividad local; el federalismo que se mantendría sólo sería *de iure* y *no de facto*. Al encargarse el instituto de todas las elecciones, se abandonarían las demás labores que realizan los organismos locales; se perdería el conocimiento que estos mantiene de sus entornos y se ignorarían las dinámicas locales con sus particularidades. Otra desventaja de la centralización es que se estarían nacionalizando problemas locales con los costos políticos que esa decisión implicaría.

Por último, es muy poco probable que el Instituto Nacional Electoral tenga la capacidad de organizar un mayor número de elecciones (las elecciones federales, todas las elecciones locales, consultas y elecciones de sistemas indígenas en caso de aplicar) con un menor presupuesto al recibido para el proceso electoral de 2018.

El eliminar a los organismos locales y modificar al sistema en los términos de la iniciativa presentada en la legislatura actual coadyuvaría a generar un sistema mucho más complejo que el de 2014, cuando hasta hoy, el órgano nacional, tiene demasiadas atribuciones, y varias de ellas no tienen justificación suficiente para estar en su ámbito. Un nuevo sistema aún más complejo y con mayor concentración de poder sería totalmente contrario a lo que se requiere para una mejor articulación de las instituciones electorales; estos requisitos incluyen optar por la simplificación, la mejora regulatoria y los mecanismos de control, lograr la integralidad del sistema, apostar a contralorías ciudadanas en el ámbito local e impulsar una reingeniería de los procesos, lo cual es vital para construir un sistema más funcional que actual.

Es cierto que casos como la controvertida elección a la gubernatura de Puebla de 2018 vuelven tentadora la idea de una nueva reforma electoral; sin embargo, es en casos como esos en donde se fortalece el argumento de la viabilidad del modelo presente. Por lo anterior, no puede ignorarse lo sucedido en dicha entidad, así que se formulará un breve paréntesis para explicar la relevancia de este caso.

Los resultados de la elección a la gubernatura de Puebla de 2018 estuvieron en riesgo por inconsistencias atribuidas directamente al instituto electoral local, ya que no garantizó el respeto de cada uno de los eslabones de la cadena de custodia; en consecuencia, la Sala Superior del TEPJF ordenó el recuento total de los votos ante la falta generalizada de certeza en los resultados de la elección derivada de las irregularidades detectadas durante la realización del cómputo distrital (actividad realizada por el instituto local a través de los consejos distritales). Realizado el recuento se procedió a resolver los

recursos que reclamaban la nulidad de la elección, lo cual implicó nuevamente la intervención de la Sala Superior. En dicha etapa el argumento principal fue alegar violaciones graves en el proceso no obstante, se determinó la inexistencia de indicios suficientes para sostener su vulneración y, con ello, la alteración de los paquetes electorales, es decir, no hubo pruebas suficientes para contravenir los principios de conservación de los actos válidamente celebrados y el principio de buena fe de las autoridades. Por lo tanto, la Sala Superior resolvió no anular la elección.

En un escenario como el anterior es difícil no dudar de la capacidad de los OPLE, pero este caso también demuestra que el diseño actual del sistema electoral permitió resolver los problemas por la vía institucional y evitó desencadenar un conflicto social. Aunque es innegable que debe fortalecerse el acatamiento de los protocolos por parte de los institutos locales para que no vuelva a pasar un caso análogo, la existencia de más de una instancia permite, primero, el funcionamiento de los pesos y contrapesos del sistema y, segundo, que se ahonde sobre el análisis de una decisión tan compleja como resultó este caso.

La presente investigación demuestra que las fallas del sistema son subsanables, y que es obligatorio analizar el diseño actual de los institutos electorales locales, sin que ello implique eliminar a los organismos electorales de las entidades federativas. Valdría la pena más que una reforma constitucional una reforma operativa, encaminada a simplificar el sistema electoral actual, a fortalecer a las instituciones y a atender las necesidades que el proceso electoral 2017-2018 permitió identificar. Una reforma que proponga desaparecer las instituciones que ha costado tanto construir sólo por un capricho político es completamente inútil, innecesaria, y hasta dañina para la democracia mexicana.



Conclusiones

CONCLUSIONES

Como se ha mostrado hasta ahora, al igual que la mayoría de las reformas en materia electoral, la de 2014 buscaba solucionar las fallas advertidas en las últimas elecciones federales de 2012. Con este propósito se desarrolló un nuevo marco regulatorio y un rediseño institucional que pretendía dar solución a las problemáticas detectadas. Así, la reforma político-electoral de 2014 en un principio postuló la creación de una única autoridad administrativa en materia electoral; no obstante, la propuesta aprobada creó un modelo que, por un lado, centralizó la organización del proceso electoral en un organismo constitucional autónomo (en este caso el INE) que funge como máxima autoridad administrativa en materia electoral y es de carácter nacional y, por otro, conservó un instituto electoral por entidad federativa. La creación del INE y de los OPLE busca resolver al menos dos problemas: las disparidades estatales en la institucionalidad y organización electoral, y la influencia indebida de gobiernos y otros actores locales en el desarrollo de las elecciones (Castellanos Cereceda, 2016, p.13). Aun con ello, no obstante, estos objetivos no se lograron del todo.

Si bien se mantuvieron a los institutos electorales locales, estos entraron en un modelo híbrido: se les reconoció autonomía constitucional frente a los poderes locales —en algunos ámbitos— pero

quedaron subordinados parcialmente al Instituto Nacional Electoral y, aunque mantienen la capacidad para ejecutar funciones administrativas y electorales, se sujetan a los lineamientos que emita el instituto. Con este nuevo modelo, la aprobación de su presupuesto está sometida a la decisión del Poder Ejecutivo y los poderes locales; además, a partir de la reforma son regulados tanto por la legislación local como por las leyes generales.

Uno de los objetivos que motivaron la aprobación de dicha reforma fue el hacer una democracia más eficiente; desacertadamente con los cambios en la legislación se aumentó la regulación y, con ello, se saturó al Instituto Nacional Electoral de funciones. Un ejemplo muy claro de este acontecimiento es la legislación secundaria, antes denominada Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales (Cofipe), el cual contenía 400 artículos previo a la reforma y, actualmente, cuenta con alrededor de 600 agrupados en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley General de Partidos Políticos (Hernández y Ugalde, 2017, p. 23).

La consecuencia principal del aumento regulatorio en el área operativa y normativa ha sido un INE sobrecargado de funciones. En el proceso electoral federal 2017-2018, el INE no tuvo la capacidad para atraer ninguna elección, por todas las funciones que debía desempeñar ya que se requirió la organización de la elección federal y de las elecciones concurrentes en 30 estados; ha sido el proceso electoral más grande de la historia de nuestro país. Sin embargo, el aumento de las funciones del instituto no se manifestó como un avance en la contienda ni en mayor legitimidad para estas instituciones (Hernández y Ugalde, 2017, p. 23), aunque sí es posible sostener que los cambios legislativos comenzaron a establecer las bases para construir un sistema nacional electoral en el que el INE rige a los OPLE.

Las autoridades administrativas electorales locales se enfrentan a retos demandantes a raíz de la nueva regulación. Los cambios legales eran necesarios porque es innegable que, antes de la reforma, los institutos locales electorales tenían severos problemas;

en varias entidades federativas su imparcialidad e independencia se encontraba completamente comprometida y secuestrada por las autoridades locales. Tales eran los casos de Tabasco en el año 2000 (TEPJF, 2002, pp. 63-64; Tribunal Electoral de Tabasco, 2000) y Colima en 2003 (TEPJF, 2004, pp. 721-722; Tribunal Electoral del Estado de Colima, 2003); contra esos comicios locales fueron promovidos recursos ante la Sala Superior del TEPJF para solicitar su nulidad. El argumento para llevar los asuntos ante el máximo tribunal en materia electoral fue la intromisión de las autoridades locales en las elecciones, lo cual fue confirmado en las resoluciones emitidas. Es cierto que las recientes impugnaciones de las elecciones para gobernador de Puebla (Tribunal Electoral del Estado de Puebla, 2018) y la del ayuntamiento de Monterrey —ambas en 2018— ponen en duda el desempeño de los OPLE, ya que las dos fueron promovidas por violaciones graves en la cadena de custodia atribuidas a estas instituciones. Sin embargo, es injusto desacreditar los cambios introducidos por la reforma solamente porque en el limitado tiempo que lleva funcionando no han tenido el éxito total esperado. También es innegable que hay aspectos del sistema electoral que requieren ajustes, pero si se planea reformar nuevamente debe realizarse un estudio exhaustivo para rescatar lo que sí funciona.

La reforma político-electoral de 2014 permitió varios avances al interior de los OPLE, el principal fue la creación de un único procedimiento de designación de los consejeros electorales locales. A su vez, esto contribuyó con el fortalecimiento de las autoridades administrativas electorales locales, al garantizar que los aspirantes tengan un perfil profesional mínimo para que cumplan con aspectos objetivos y subjetivos necesarios para el desempeño de sus funciones. Esto, a su vez, con la finalidad de elegir consejeros mejor preparados, con la capacidad de enfrentarse a problemas técnicos en la materia; con habilidades para fortalecer la democracia a partir del uso de herramientas como el diálogo y la negociación. Justamente, que su designación sea producto de su preparación y no por nepotismo,

tráfico de influencias o corrupción, aunque este aspecto aún necesita fortalecerse.

Una mejora más en el procedimiento se estableció al definir un sólo método para anunciarlo: la convocatoria pública. Este cambio podría parecer simple, pero se ha convertido en un freno a la intrusión de las autoridades gubernamentales locales:

[S]e considera que desde el momento en el que no se sujeta la integración de un Consejo General de un OPLE a las propuestas que presenten los actores políticos o que deban ser autorizadas por un partido, sino a una convocatoria abierta a todos los ciudadanos, se cumplió con uno de los objetivos fundamentales que buscó la reforma electoral: fortalecer las normas preventivas de la intromisión de otros poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales. (Bórquez Estrada y Cruz Hernández, 2016, p. 174)

La convocatoria pública permite asegurar la participación de cualquier ciudadano que cumpla con los requisitos, y alienta la transparencia y publicidad del procedimiento. Antes de la reforma, existían dos medios adicionales a éste para congregarse aspirantes: la consulta social y las propuestas de los grupos parlamentarios de los congresos locales (Astudillo y Córdova, 2010, p. 162), siendo este último el menos imparcial. En consecuencia, en los 32 institutos electorales podía aplicarse cualquiera de estos medios, sólo dependía de lo señalado en su legislación, la cual podrían modificar de ser necesario.

Tanto la unificación de las etapas como la convocatoria pública han permitido, en principio, elegir a los candidatos más competentes, aunque estas reglas también han contribuido a otorgarles una mayor legitimidad a quienes son designados para el cargo. El nuevo procedimiento permite inferir que los consejeros fueron elegidos por sus conocimientos, desenvolvimiento experiencia y habilidades, en vez de serlo, por otras razones como intereses políticos.

Aunado a lo anterior, están los criterios establecidos para alcanzar la equidad de género. Antes de 2014, las cuotas eran un requisito meramente optativo para los congresos locales; existían entidades cuyas leyes electorales sí las consideraban, mas no dejaba de ser optativo para las legislaturas establecer ese criterio. “[H]asta 2010 sólo siete entidades —Chihuahua, Distrito Federal, Morelos, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas— tenían establecidas cuotas de género para favorecer el equilibrio entre hombres y mujeres en la integración de los organismos públicos locales electorales” (Astudillo y Córdova, 2010, p. 187). La aportación de la reforma en este aspecto fue que estableció cuotas de género en favor de las mujeres y, como resultado de la implementación de esta medida, fue posible que el cargo de consejero presidente fuera ocupado por una mujer en casi la mitad de los organismos locales: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guerrero, Hidalgo, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán (Astudillo y Córdova, 2010, p. 363). Como es posible observar, los organismos del Estado de México, Veracruz, Nayarit o Nuevo León no se encuentran dentro de esta estadística; en otras palabras, los organismos electorales en las entidades estudiadas siguen siendo dirigidos por hombres. No pueden ignorarse los niveles de participación femenina alcanzados, lo cual no habría sido posible sin el ordenamiento jurídico actual. Los progresos conseguidos resultan valiosos para el nuevo modelo electoral y, pese a ello, siguen existiendo retos que afrontar para obtener un mejor funcionamiento y seguir incentivando la participación política de las mujeres. Subsecuentemente, serán expuestos los cambios que resultan forzosos para conseguir este objetivo.

Un aspecto que, en un principio, jugó a favor por la cercanía de los comicios de 2015, fue emplear al personal que había integrado el IFE y aprovechar la experiencia adquirida en la organización de las votaciones anteriores. De no ser, se enfrentaban al reto de

encontrar al personal suficiente para operar el nuevo sistema electoral y capacitarlos para ello. Sin embargo, también representó una desventaja, por lo que no se puede ignorar que una de las críticas a ese personal fuera su filiación partidista porque, en algunas entidades federativas, los trabajadores eran propuestos por los grupos parlamentarios o las dirigencias de los partidos políticos y siempre eran aprobados por los congresos locales que, al fin y al cabo, buscaba proteger sus propios intereses. Es por lo anterior que la reforma incluía la creación de un Sistema Profesional Electoral Nacional; la cuestión es que para su implementación tienen que atacarse intereses de actores locales, homologar la operación del sistema e incentivar su uso, lo cual ha dificultado su implementación y ocasiona que, a cuatro años de la reforma, el avance obtenido sea insuficiente. La implementación del SPEN en las entidades federativas es de suma importancia, porque la profesionalización del personal de los OPLE es indispensable para mejorar la calidad de la organización de los comicios locales.

La designación y la remoción de los consejeros son dos de los rubros más destacados de la nueva regulación electoral. Ésta permitió homologar el número de consejeros integrantes de las autoridades administrativas electorales estatales, así como asegurar su permanencia de estos organismos (algunos eran temporales: sólo funcionaban durante el proceso electoral). A pesar de dicho avance aún faltan apartados por modificar, tales como los salarios de los consejeros y sus prestaciones. Las diferencias en las remuneraciones de los consejeros provocan que existan estados en los que los procesos electorales resultan más caros que otros. Sin que las discrepancias en los costos tengan causa justificada, puesto que son originadas —en gran medida— por el encarecimiento de la burocracia. Resulta indispensable reconocer que no todos los organismos locales electorales parten de la misma posición, que trabajan en condiciones distintas y que enfrentan problemas diferentes, aunque esto no implica que no se deban crear lineamientos e implementar medidas para

homologar los costos del personal y, con ello, reducir su marco de actuación para evitar que los propios consejeros sean los que determinen su salario. De lo contrario, la falta de estos límites, podrían ocasionar descontrol en las finanzas de los organismos electorales.

La asignación presupuestal también merece reevaluarse. Si el objetivo es liberar a los organismos públicos locales electorales de la injerencia de los gobiernos locales y sus poderes fácticos, resulta ilógico someter su facultad presupuestaria al arbitrio y discrecionalidad de las legislaturas estatales. Las ventajas de modificar este punto son varias. En primer lugar, restar a los poderes locales la facultad de aprobación del presupuesto de los organismos electorales representarían el fortalecimiento de su autonomía, un aspecto esencial para asegurar que sus decisiones sean tomadas con plena libertad. Segundo, prevenir el uso del presupuesto como mecanismo de presión hacia estas instituciones y sus integrantes; con la naciente independencia de los OPLE, los gobiernos locales tienen menos incentivos a asignar los recursos adecuados para que los OPLE puedan desarrollar sus funciones.¹³ Pese a que los miembros de estas instituciones podrían impugnar tales decisiones ante los tribunales, no se evitaría generar ciertas tensiones internas en los estados denunciantes. Por último, un presupuesto dependiente de los ingresos de las entidades federativas también puede generar riesgos porque, al no asegurar un mínimo de recursos, podrían resultar afectados por las crisis financieras de los estados.

Las nuevas leyes en materia de fiscalización es otro cambio derivado de la reforma que se la asignó al INE. El instituto fiscaliza la

¹³ Al perder control los gobernadores sobre las autoridades electorales colegiadas se generan incentivos a no dotar los recursos adecuados para el funcionamiento de los OPLE. En ese sentido, una reforma legal que asegurare el presupuesto a esos organismos sin depender de la discrecionalidad de las autoridades locales sería en extremo importante.

fuente, la cantidad asignada, el destino y uso de los recursos de las precampañas, campañas, candidatos y agrupaciones y partidos políticos tanto a nivel local como federal. La implementación de este cambio necesitó el establecimiento de plazos para el proceso; la creación de un sistema en línea para este propósito, un registro y padrón de proveedores; y la eliminación de los secretos fiduciarios, fiscales y bancarios para poder eliminar las barreras que habían perdurado en reformas pasadas. En estos términos, la fiscalización adquirió mayor relevancia, tanta que sobrepasar el monto autorizado para gastos de campaña se previó en la Constitución como una causal de nulidad de la elección. A nivel local, el tope de gastos de precampañas y campañas es establecido por los OPLE. En este aspecto, hay tres desafíos principales a afrontar: primero, lograr fiscalizar las 32 campañas locales además las elecciones federales y, segundo, fortalecer la fiscalización de los organismos electorales estatales, la cual quedó a cargo de los órganos locales. Este segundo problema resulta relevante ante situaciones como el excesivo gasto en materiales electorales, lo cual ha sido acusado en varios estados. Lo anterior puede solucionarse si se incentiva la entrada de empresas a este mercado, estableciendo precios tope y evitando que las autoridades locales pidan características adicionales, así como otorgando preferencia a productores locales para no incurrir en el aumento de los gastos por transportación.

Una de las grandes aportaciones de la reforma es, sin duda, que lograron identificarse plenamente los problemas en los institutos locales y que afectaban su desempeño para garantizar su imparcialidad e independencia. En ese sentido, los problemas encontrados se vinculaban con la injerencia de las autoridades locales en los institutos, sin embargo, con el modelo actual no se logró eliminar del todo esa intervención, lo cual era crucial para mejorar el funcionamiento de las autoridades electorales. Previo al proceso electoral de 2018, expertos como Luis Carlos Ugalde denunciaban la necesidad de una nueva reforma, sin embargo, actualmente considera que la propuesta

realizada por el diputado Pablo Gómez, en la que propone eliminar a los OPLE para ahorrar los costos de su operación, compromete la certeza y el profesionalismo de la organización electoral (Ugalde, 2019, párr. 8).

En el contexto actual y dado que ya se ha propuesto una nueva reforma electoral, a continuación, basándose en la investigación presentada, se desarrolla una propuesta respecto de los organismos públicos locales electorales con los elementos que debería contener una siguiente reforma:

1. Respecto de la estructura administrativa de los institutos, es indispensable que los miembros de los consejos locales sean designados por el Consejo General, pero deben regularse sus salarios y prestaciones pues, como se demostró, estos varían en cada entidad federativa y no guardan relación con razones justificadas (como podría ser la carga de trabajo de los institutos). Es decir, que deben ser fijados con fundamento en parámetros objetivos: las funciones que desempeñan, su preparación académica, experiencia, entre otros aspectos.
2. Debe eliminarse la permisión que tienen los consejeros para determinar sus propios sueldos y otorgarle esta facultad al Consejo General del INE —como ya se dijo— con base en criterios técnicos y preestablecidos.
3. Estos estándares deben aplicarse para la asignación de presupuesto a los institutos y debe modificarse la Constitución para que la asignación presupuestal sea del INE y no atribución de los congresos locales.
4. Referente al Servicio Profesional Electoral Nacional, éste no ha podido implementarse en todas las autoridades electorales, en muchas entidades federativas los empleados no han podido integrarse al sistema debido a que no cumplían con los requisitos administrativos mínimos como el nivel educativo, entonces, se encuentran concluyendo el grado

académico para poder aplicar a las plazas. Debe mantenerse, la implementación del sistema, ya que, a pesar de que no se han obtenido los resultados esperados, permitirá tener servidores públicos mejor preparados en un plazo cada vez menos lejano.

5. La fiscalización es un aspecto vital para la mejora del funcionamiento de la democracia. Así, el INE debe mantener las facultades que tiene asignadas en esta materia, pero debe legislarse para que también se encargue de la fiscalización de los OPLE, pues una demanda reciente radica en la falta de confianza en las auditorías locales. Desde luego, esto sería una tarea más compleja de la asignada actualmente, pero necesaria para garantizar un mejor manejo de los recursos públicos.
6. En cuanto a la compra de documentación y materiales electorales el Instituto Nacional Electoral, realizando estudios de mercado y teniendo en cuenta las características con las que necesitan cumplir, debería establecer límites de precios para evitar la disparidad desproporcionada que se ha dado en este rubro en distintas entidades federativas, a pesar de ser adquiridos a través de la misma empresa.
7. Instalar controles ciudadanos que evalúen y vigilen el funcionamiento de las autoridades electorales locales. Así, se fortalece a las instituciones y, a su vez, se incentiva la creación de una ciudadanía participativa.
8. Realizar un análisis profundo de los procedimientos para implementar prácticas que garanticen la mejora regulatoria y la reingeniería institucional.
9. Una vez que el Instituto Nacional Electoral asuma las encomiendas antes enlistadas, es necesario hacer una evaluación de las funciones que se le asignaron con la reforma de 2014 para delegar algunas a los organismos públicos locales electorales, por ejemplo: la capacitación de los ciu-

dadanos que fungirán como funcionarios en las mesas de las casillas, supervisores y capacitadores electorales, para evitar la duplicidad de funciones que resultan innecesarias y sólo ocasionan aumentos en los costos operativos. Si bien, no se puede volver al esquema anterior porque ya se comprobó que funcionaban de forma deficiente, sí es factible analizar qué facultades podrían reasignarse a los OPLE para ir fortaleciéndolos, lo cual resultaría más compatible con un sistema federal y, a su vez, permitiría aligerar la carga del instituto.

Finalmente, sin importar el camino que se decida, es fundamental que se abandone la idea de realizar una reforma al finalizar cada proceso electoral ya que, a pesar de que puede tener grandes aportaciones para el sistema político y el sistema electoral, la falta de continuidad dificulta el correcto funcionamiento de las instituciones electorales, ya que, con la modificación de su marco normativo, el personal y las instituciones apenas van adaptándose a sus nuevas funciones cuando les vuelven a modificar las reglas del juego.

La reforma político-electoral de 2014 supone la implementación de un gran esfuerzo por garantizar mayor independencia, imparcialidad y profesionalismo en la organización de las elecciones tanto locales como federales (Méndez de Hoyos y Loza, 2017, "Conclusiones", párr. 2), y con ello, atacar la creciente desconfianza institucional que venía presentándose en los últimos años. El intento de centralización producto de la reforma de 2014 trajo varias mejoras en la organización de los procesos electorales, pero, a su vez, ha vuelto más complejo el funcionamiento del INE. Si bien, se ha logrado avanzar en la emisión de lineamientos para homologar el funcionamiento de los OPLE, los hallazgos de la investigación realizada demuestran que en el modelo híbrido actual de los mismos no existe una homologación completa de los estándares de su funcionamiento institucional y esto ha ocasionado una regulación distinta en cada entidad

federativa, lo cual impide la creación de un sistema electoral menos costoso (uno de los propósitos de la reforma). Además, al quedar los OPLE con una regulación ambivalente entre el federalismo y el centralismo, se produce un desorden regulatorio que genera costos en términos de certeza jurídica y escrutinio institucional. Sin embargo, esto no significa que deba prescindirse de los organismos públicos locales electorales, debido a que, aunque el INE ha demostrado capacidad para atraer elecciones locales y desarrollarlas con éxito, el encargarse de la organización de todos los comicios resulta una encomienda fuera de su alcance.



Bibliografía

- Alonso, Jorge (2010, enero-abril). "El movimiento anulista en 2009 y la abstención. Los signos de las elecciones de los primeros años del siglo XXI en México". *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 47 (xvi), 9-46. Recuperado el 27 de mayo de 2018, de http://www.catedraalonso-ciesas.udg.mx/sites/default/files/el_movimiento_anulista_en_2009_y_la_abstencion.pdf
- Animal Político* (Redacción) (2017, 13 de agosto). "Seis de cada diez mexicanos considera que hubo fraude electoral en Coahuila y Edomex: Parametría". *Animal político*. Recuperado el 23 de febrero de 2018, de <https://www.animalpolitico.com/2017/08/seis-10-mexicanos-considera-hubo-fraude-electoral-coahuila-edomex-parametria>
- Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo (2010). *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. México, D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM/ Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- Bobadilla, Omar (2016, 23 de noviembre). "Precios sin control del material electoral: una urna cuesta 29 pesos en un estado y en otro 600". *Animal político*, recuperado el 23 de octubre de

- 2017, de <https://www.animalpolitico.com/2016/11/elecciones-locales-urna-compra/>
- Bórquez Estrada, Zelandia y Cruz Hernández, Bulmaro (2016, enero-junio). "Modelo del Instituto Nacional Electoral de designación de consejeros electorales locales, ¿avance o retroceso?" *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 17 (1), 161-195.
- Casar, María *et al.* (2016, 1 de noviembre). "Lo que hay que cambiar en las leyes electorales de México". *Nexos*. Recuperado el 6 de mayo de 2018, de <https://www.nexos.com.mx/?p=30061>
- Castellanos Cereceda, Roberto (2016). *La reforma político-electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos* (serie Reformas estructurales: avances y desafíos, núm. 8). Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos de Ocampo (CIPEEM) (2014, 30 de junio). Periódico Oficial del Estado de Morelos (últimas reformas 12 de junio de 2017).
- Código Electoral del Estado de México (CEEM) (1996, 16 de febrero). Gaceta del Gobierno Libre y Soberano de México (últimas reformas 12 de noviembre de 2013).
- Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo (CEEMO) (2014, 29 de julio). Periódico Oficial del Estado de Michoacán (últimas reformas 1 de julio 2017).
- Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave México (CEV) (2015, 1 de julio). Gaceta Oficial del Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz (últimas reformas 23 de noviembre de 2017).
- Congreso del Estado de Morelos (2018). Sentencia SUP-JE-1/2018. Recuperado el 13 de septiembre de 2018, de <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2018-01-17/sup-je-0001-2018.pdf>

- Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (1996, 13 de diciembre). Ley Electoral para el Estado de Nuevo León (LEENL). Periódico Oficial del Estado (última reforma 31 de julio de 2008). Recuperado de <https://www.ceenl.mx/legislacion/documentos/leyes/leyElectoral.pdf>
- Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEENL) (2017). *Información sobre Servidores Públicos: Percepciones*. Recuperado el <http://www.ceenl.mx/documentos/2017/TABLA%20DE%20REMUNERACIONES%20MONETARIAS%20Y%20NO%20MONETARIAS%202017.PDF>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (1917, 5 de febrero). Diario Oficial de la Federación (Última reforma 20 de diciembre de 2019). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf
- Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2014, 23 de mayo). Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 16 de junio de 2018, de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014
- El Financiero* (Redacción) (2013, 13 de agosto). "Pacto por México anuncia objetivos de reforma política-electoral. *El Financiero*. Recuperado el 7 de septiembre de 2017, de <https://www.elfinanciero.com.mx/politica/pacto-por-mexico-anuncia-objetivos-de-reforma-politica-electoral>
- Espinosa Silis, Arturo (2019, 11 de abril). "¿Desaparecer a los OPLE?" Un debate sobre federalismo electoral. Escuela Libre de Derecho.
- Excelsior* (2012, 2 de diciembre). "Pacto por México". *Excelsior*. Recuperado el 12 de septiembre de 2017, de <http://www.excelsior.com.mx/topico/pacto-por-mexico>

- García, Carina y Torres, Katia (2014, 22 de junio). "Desorden salarial en órganos electorales". *El Universal*. Recuperado el 29 de septiembre de 2017, de <http://archivo.eluniversal.com.mx/primeraplana/2014/impreso/anarqu-electoral-en-estados-45759.html>
- Gil, Oscar (2016). "Ordena autoridad federal regularizar sueldo de consejeros del ieen: Celso". *MNC*. Recuperado el 24 de abril de 2018, de <http://www.nnc.mx/articulo/Nayarit/ordena-autoridad-federal-regularizar-sueldo-de-consejeros-del-ieen-celso/1471037039>
- Gobierno de la República (s. f.). "Reformas en acción". Recuperado el 19 de noviembre de 2018, de <http://reformas.gob.mx/>
- Gobierno del Estado de México (2016, 28 de noviembre). "Decreto 163-Presupuesto de egresos del gobierno del estado de México para el ejercicio fiscal 2017", *Transparencia fiscal*. Recuperado el 15 de marzo de 2018, de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig084.pdf>
- Hernández, Angelle (2014, 9 de octubre). "INE tampoco opina sobre los sueldos de consejeros". *El Financiero*, recuperado el 24 de abril de 2018, de <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/ine-tampoco-opina-sobre-los-sueldos-de-consejeros.html>
- Hernández, Saíd y Ugalde Ramírez, Luis Carlos (Coords.) (2017). *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- H. Congreso de la Unión (2014a, 10 de febrero). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014
- H. Congreso de la Unión (2014b, 23 de mayo). *Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Elec-*

- torales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.* Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014
- H. LXI Legislatura del Estado de Veracruz (2008, 22 de diciembre). Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave México (CEV) (últimas reformas 31 de julio de 2009). Gaceta Oficial del Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz.
- H. LVIII Legislatura del Estado de México (2014, 28 de junio). Código Electoral del Estado de México (últimas reformas 2018, 23 de mayo). Gaceta del Gobierno Libre y Soberano de México. Recuperado de: https://www.ieem.org.mx/d_electoral/ceem.pdf
- Instituto Electoral del Estado de México (2011). *Tabulador de Sueldos del Instituto Electoral del Estado de México. Percepción de los servidores públicos electorales de carácter permanente, 2011.* Recuperado el 9 de diciembre de 2017, de <http://www.ieem.org.mx/transparencia2/pdf/fraccionII/percepciones/2011.pdf>
- Instituto Electoral del Estado de México (2017). *Información sobre Servidores Públicos: Percepciones.* Recuperado de http://www.ieem.org.mx/transparencia2/pdf/fraccionII/percepciones/Tabulador_2017.pdf
- Instituto Estatal Electoral de Nayarit (s. f.). *Estado del ejercicio del presupuesto por capítulo del gasto. "Asignación presupuestal anual de egresos al 31/dic/2017"*. Recuperado el 22 de enero de 2018, de <http://www.ieenayarit.org/Transparencia/4Trimestre17/AsigPresAnualEgresos31-dic-2017.pdf>
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2010). *Presupuestos estatales: opacidad que genera ineficiencia.* Recuperado el 15 de abril de 2018, de http://imco.org.mx/indice_estatal_2010/PDFS/Opacidad.pdf

- Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (2018). Sentencia SUP-JE-30/2018. Recuperado el 14 de septiembre de 2018, de http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0030-2018.pdf
- Instituto Nacional Electoral (s. f.a). "Fiscalización. Proceso Electoral Federal y Local 2015". Recuperado el 20 de noviembre de 2018, de https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/ABCfiscalizacion.html
- Instituto Nacional Electoral (s. f.b). *Presupuesto para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres*. Recuperado el 20 de noviembre de 2018, de <https://igualdad.ine.mx/mujeres-en-la-politica/presupuesto-para-el-desarrollo-del-liderazgo-politico-de-las-mujeres>
- Instituto Nacional Electoral (s. f.c). Reforma Constitucional 2014. Recuperado el 19 de noviembre de 2018, de <https://www.ine.mx/sobre-el-ine/reforma-constitucional-2014/>
- Instituto Nacional Electoral (s. f.d). Reglamento de Instituto Nacional Electoral para la designación y remoción de las y los consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales. Recuperado de https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87211/CGex201503-11_ap_2_a1.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Instituto Nacional Electoral (s. f.e). *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. Recuperado el 19 de noviembre de 2018, de <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/como-votar>
- Instituto Nacional Electoral (2014a). Acuerdo INE/CG44/2014. Acuerdo por el que se aprueban los lineamientos para la designación de consejeros presidentes y consejeros electorales de los organismos públicos locales. Recuperado el 15 de agosto de 2018, de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/79284>

- Instituto Nacional Electoral (2015a). Acuerdo INE/CG86/2015. Acuerdo por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la Designación y la Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales. Recuperado el 15 de agosto de 2018, de https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/pdf/Acuerdo_INE-CG86-2015.pdf
- Instituto Nacional Electoral (2015b). *Acuerdo INE/GC865/2015. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ejerce la facultad de atracción y se aprueban los 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.* Recuperado de https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/10_Octubre/CGex201510-09/CGex201510-9_ap_4.pdf
- Instituto Nacional Electoral (2016a). Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa. Recuperado de https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/04/Estatuto_Servicio.pdf
- Instituto Nacional Electoral (2016b, 13 de septiembre). *Acuerdo INE/CG661/2016. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.* Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5452368&fecha=13/09/2016
- Instituto Nacional Electoral (2017, 19 de mayo). *Procesos de certificación OPLE. “Resultados finales del proceso de certificación para la incorporación de servidores públicos de los organismos públicos locales electorales al Servicio Profesional Electoral Nacional”.* Recuperado de <http://sitios.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/OPLEs/rsc/docs/calif-fin-certif-OPLEs-1.pdf>

- Ley Electoral del Estado de Nayarit (LEEN) (2010, 18 de agosto). Periódico Oficial del Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit (últimas reformas 20 de diciembre de 2017).
- Ley Electoral para el Estado de Nuevo León (LEENL) (fe de erratas 2014, 11 de agosto). Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.
- Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el Año 2009 (2009, 1 de enero). Periódico Oficial de Nuevo León. Recuperado el 24 de abril de 2018, de http://sgj.nl.gob.mx/Transparencia_2009/Archivos/AC_0001_0002_0037798-0000001.pdf
- Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el Año 2015 (2014, 29 de diciembre). Periódico Oficial de Nuevo León. Recuperado el 17 de julio de 2018, de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20EGRESOS%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LE%C3%93N%20PARA%20EL%202015.pdf
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) (2014, 23 de mayo). Diario Oficial de la Federación (Última reforma 27 de enero de 2017). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf
- Ley General de Partidos Políticos (LGPP) (2014, 23 de mayo). Diario Oficial de la Federación (últimas reformas 13 de agosto 2015).
- Maldonado, Orlando (2018, 2 de marzo). "Material electoral costarrá el doble que hace 3 años". *Milenio*, recuperado el 16 de abril de 2018, de http://www.milenio.com/elecciones-mexico-2018/material-electoral-boletas-documentacion-costo-doble-elecciones-2018_0_1131486856.html
- Marván Laborde, María (2014, septiembre). "Reforma electoral 2013-2014. Centralización como alternativa al sospechismo". *Análisis Plural*, 1, 89-103.
- Medina Torres, Luis Eduardo (2016). *Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014* (Temas selectos de derecho electoral, núm. 52). Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Méndez de Hoyos, Irma (2014). Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012 (Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral núm. 26); México, D. F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Méndez de Hoyos, Irma y Nicolás Loza (2017, julio-diciembre). "Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México". *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 10, 143-174.
- Montero, Claudia (2016, 17 de febrero). "Consejeros del OPLE no se reducirían sueldos ni cesarían en planes de cambiar oficinas". *Al calor político*. Recuperado el 22 de abril de 2018, de <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/consejeros-del-ople-no-se-reducirian-sueldos-ni-cesarian-en-planes-de-cambiar-oficinas-194210.html#.WsFyuohuY2z>
- Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz (2016a, 14 de septiembre). Acuerdo OPLEV/CG227/2016. *Acuerdo del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, mediante el cual se aprueba el proyecto de presupuesto de este organismo electoral para el ejercicio fiscal 2017*. Recuperado el 28 de mayo de 2018, de <http://www.oplever.org.mx/sitiotransparencia/art74/incisos/f/acdo227.pdf>
- Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz (2016b, 21 de diciembre). *Sentencia SUP-JE-108/2016*. Recuperado el 26 de febrero de 2018, de http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0108-2016.pdf
- Presupuesto de Egresos para el Estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio fiscal 2010 (2009, 23 de diciembre). Gaceta Oficial del Estado. Recuperado el 23 de marzo de 2018, de <http://www.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/2/2012/02/tf09-pae-pe2010-dec-ppto-egresos.pdf>
- Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el Ejercicio Fiscal 2017 (2016, 30 de di-

- ciembre). Gaceta Oficial del Estado. Recuperado el 26 de mayo de 2018, de <http://www.veracruz.gob.mx/wpcontent/uploads/sites/5/2017/03/Ley-de-Ingresos-2017-y-Decreto-Presupuesto-Egresos-2017.pdf>
- Proceso (La Redacción) (2003, 6 de julio). "Las sombras del 88". *Proceso*. Recuperado el 4 de mayo de 2018, de <https://www.proceso.com.mx/189822/las-sombras-del-88>
- Proceso (La Redacción) (2005, 9 de septiembre). "En Nuevo León, justicia con influencias". *Proceso*. Recuperado el 9 de septiembre de 2005, de <https://www.proceso.com.mx/195296/en-nuevo-leon-justicia-con-influencias>
- Ramírez Lemus, Edwin Enrique (2018). *La reforma político electoral 2014: avances de implementación previo a las elecciones de 2018* (Temas Estratégicos núm. 53). Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República.
- Ramírez Lemus, Edwin Enrique y Zepeda Gil Raúl (2017). *Gasto y fiscalización electoral en México: 1997-2017* (Temas Estratégicos, No. 48). Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República.
- Reforma a la Constitución en materia político-electoral de 2014 (2014, 10 de febrero). Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 19 de noviembre de 2018, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014
- Rivera, Carolina (2017, 12 de septiembre). "INE designa consejeros electorales para 18 entidades". *Milenio*. Recuperado el 13 de junio de 2018, de <http://www.milenio.com/politica/ine-designa-consejeros-electorales-18-entidades>
- Ruiz Esparza Muñoz, José Fermín (2014, 26 de mayo). "¿Quiénes son los consejeros estatales electorales mejor pagados en el país?" *La Jornada Aguascalientes*. Recuperado el 29 de octubre de 2017, de <http://www.lja.mx/2014/05/quienes-son-los-consejeros-estatales-electorales-mejor-pagados-en-el-pais/>

- Secretaría de Gobernación (2012). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012. Recuperado de <http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/index.php/encup/17-acervo/acervo/270-encuesta-nacional-sobre-cultura-politica-y-practicas-ciudadanas-encup-2012>
- Secretaría de Gobernación (2014, 11 de agosto). *Reforma político-electoral*. Recuperado el 12 de enero de 2018, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf
- Secretaría de Gobernación (2015, 12 de noviembre). "Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP 2012). Principales resultados", Dirección General de Cultura Democrática y Fomento Cívico. Recuperado el 26 de febrero de 2018, de <http://encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Presentacion-Quinta-ENCUP-2012.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (s. f.). *Fiscalización y rendición de cuentas*. Recuperado de https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/ABCfiscalizacion.html
- Sentencia AI51/2014 y sus acumuladas AI77/2014 y AI79/2014 (2014). Recuperado el 10 de junio de 2018, de http://sief.te.gob.mx/SAI_internet/Documentos//43/AI%2051-2014.pdf
- Soto, Gonzalo (2017, 1 de mayo). "Solapan transas auditorías locales". *Reforma*. Recuperado el 8 de enero de 2018, de <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1102876>
- Torrío Terán, Mario Alejandro (2015, enero-abril). "Gobernanza electoral y confianza ciudadana en el Estado de México". *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 62 (22), 101-138.
- Tribunal Electoral de Tabasco (2000). *Sentencia SUP-JRC-487/2000*. Recuperado el 30 de mayo de 2018, de https://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/doc-relacionado/Comentario_39_SUP-JRC-487-2000-1_3.pdf

- Tribunal Electoral del Estado de Coahuila De Zaragoza (2017). Sentencia SUP-JDC-1014/2017 y su acumulado SUP-JRC-398/2017. Recuperado el 2 de agosto de 2018, de http://sitios.te.gob.mx/asunto_coahuila/media/pdf/5a54c816fd3befd.pdf
- Tribunal Electoral del Estado de Colima (2003). *Sentencia SUP-JRC-221/2003*. Recuperado el 12 de julio de 2018, de <http://sjf.scjn.gob.mx/lusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JRC-221-2003.pdf>
- Tribunal Electoral del Estado de Colima (2015). *Sentencia SUP-JRC-678/2015 y SUP-JDC-1272/2015 Acumulados. Juicio de revisión constitucional electoral y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*. Recuperado el 10 de octubre de 2017, de <https://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JRC/SUP-JRC-00678-2015.htm>
- Tribunal Electoral del Estado de Morelos (2018a). *Expediente SUP-JE-30/2018. Resolución que ordena al gobernador y al secretario de Hacienda del Estado de Morelos entregar en 72, a partir de la notificación de esta sentencia, la cantidad de \$20 000 000 (veinte millones de pesos) al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, y pronunciarse respecto de la solicitud de ampliación presupuestal, para lo cual se vincula también al Congreso de esa entidad federativa*. Recuperado de https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0030-2018.pdf
- Tribunal Electoral del Estado de Morelos (2018b). *Sentencia SUP-JE-1/2018. Que ordena al gobernador del Estado de Morelos, realizar los ajustes necesarios a efecto de que se someta a la aprobación del Congreso local, una propuesta en la que se incrementen los recursos asignados al Tribunal Electoral Estatal, en el Presupuesto de Egresos para el actual ejercicio dos mil dieciocho, conforme a los términos y requerimientos consignados en el anteproyecto de presupuesto formulado por el propio órgano de justicia electoral local*. Recuperado de <https://www>.

- te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0001-2018.pdf
- Tribunal Electoral del Estado de Puebla (2018). Sentencia SUPJRC-204/2018; SUP-JDC-517/2018 Y Acumulados. Recuperado el 30 de marzo de 2019, de https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0204-2018.pdf
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2002). TesisX/2001. *Elecciones. Principios constitucionales y legales que se deben observar para que cualquier tipo de elección sea considerada válida. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 5, 63-64.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2004, agosto). *Tesis XXX/2004 Nulidad de elección de gobernador. Es específica la causa prevista en el artículo 59, fracción v, de la Constitución Política del Estado de Colima. Sala Superior. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005)*, pp. 721- 722.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2016, diciembre). *Tesis XVI/2017. El respeto a la autonomía de gestión presupuestal garantiza la independencia de la función electoral (legislación de Veracruz). Sala Superior. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, 20 (año 10), 32-33. Recuperado de http://www.teqroo.org.mx/2018/Juris_TesisTeqroo/Tesis/2017/15.pdf
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2018a, 30 de octubre). *Recursos de reconsideración. SUP-REC-1638/2018 y acumulados. Sala Superior. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/blog/reyes/media/images/5fecccf88ad1dd3df275262361e836170.pdf>*
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2018b). Sentencia SUP-REC-1638/2018. Sala Regional del, Correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con Sede en Monterrey,

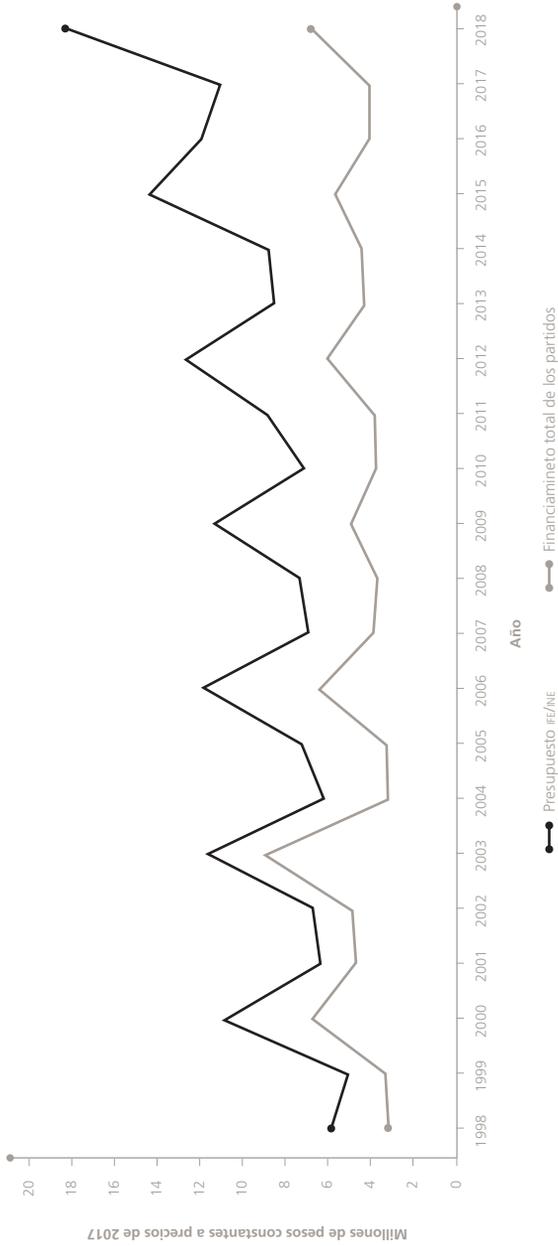
Nuevo León. Recuperado el 1 de abril de 2019, de <https://www.te.gob.mx/blog/reyes/media/images/5fecccf88ad1dd3df275262361e836170.pdf>

Ugalde, Luis Carlos (2019, 18 de junio). "¿Vale la pena una nueva reforma electoral?". *El Financiero*. Recuperado el 22 de junio de 2019, de <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/luis-carlos-ugalde/vale-la-pena-una-nueva-reforma-electoral>

Ugalde, Carlos y Rivera, Gustavo (coords.) (2014). Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional. México, D. F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Versiones (2015, 3 de septiembre). "José Alejandro Bonilla Bonilla, nuevo presidente del OPLE-Veracruz". *Versiones*. Recuperado el 25 de mayo de 2018, de <https://www.versiones.com.mx/jose-alejandro-bonilla-bonilla-nuevo-presidente-del-ople-veracruz/>

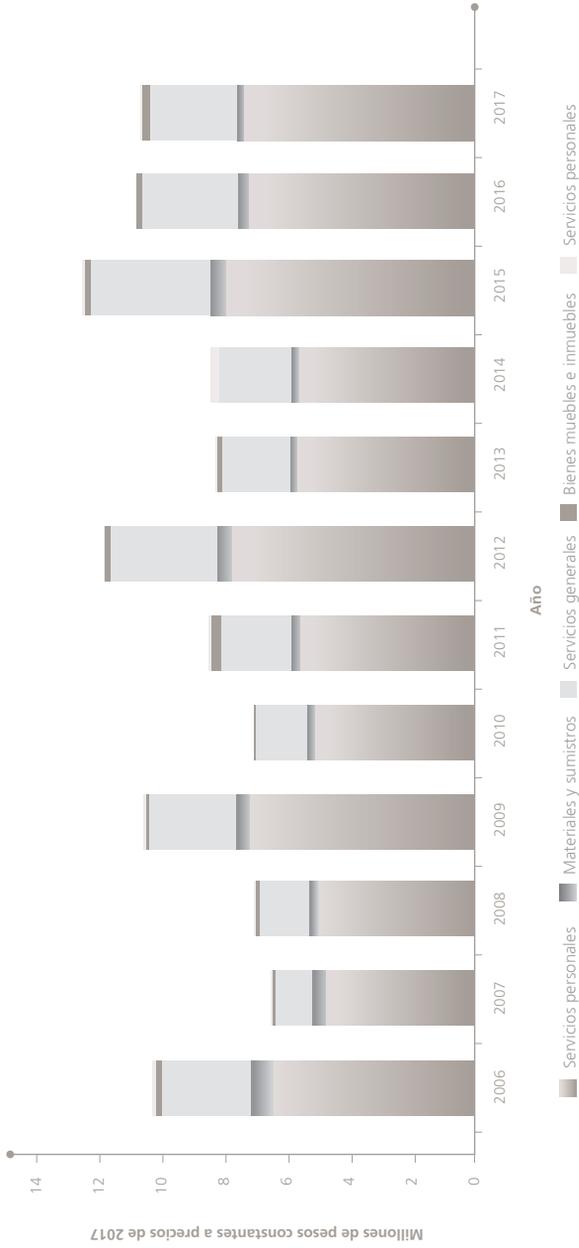
ANEXO 1.1 Presupuesto IFE/INE y de los partidos políticos 1997-2017



Fuente: elaboración propia con datos del INE. La información de 2018 corresponde al anteproyecto de 2018 que tendrá que ser aprobado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

1 Fuente: Ramírez Lemus y Zepeda Gil (2017), "Gráfica 12. Presupuesto IFE/INE y de los partidos políticos 1997-2017".

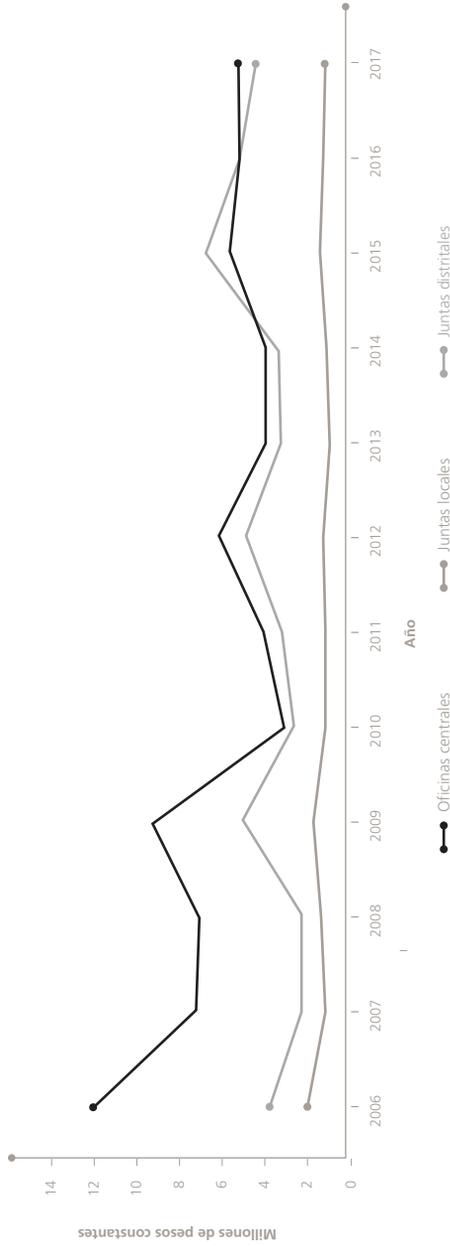
ANEXO 2.2 Gasto del IFE/INE por rubros 2006-2017



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

² Fuente: Ramírez Lemus y Zepeda Gil (2017), "Gráfica 13. Gasto INE por rubros 2006-2017"

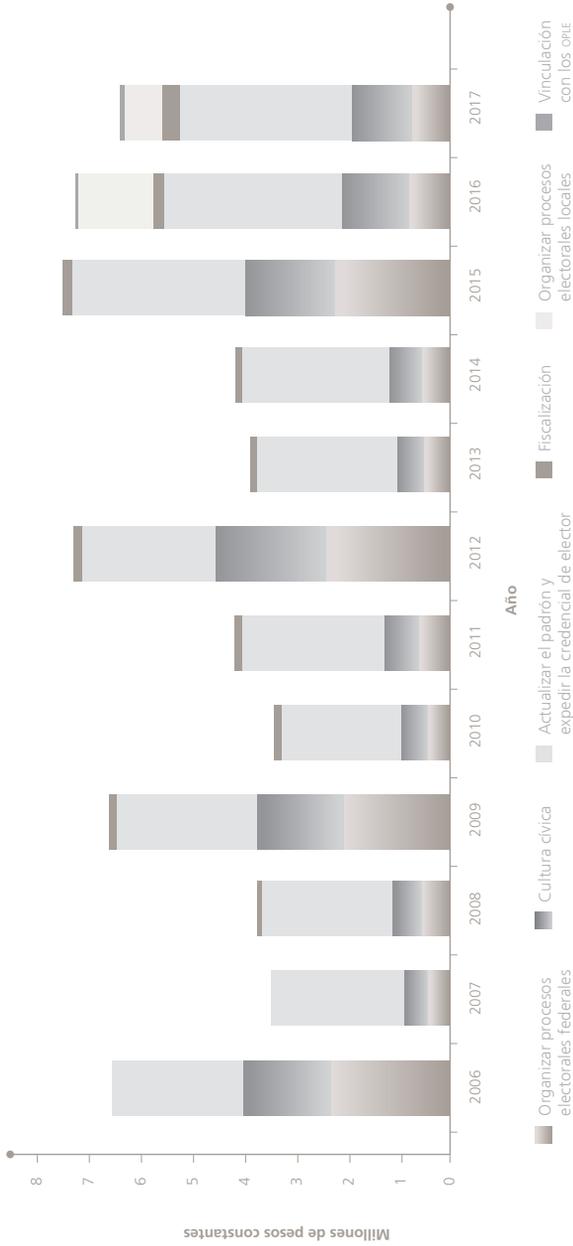
ANEXO 3. ³ Presupuesto IFE/INE y de los partidos políticos 1997-2017



Fuente: elaboración propia con datos del INE. La información de 2018 corresponde al anteproyecto del INE que tendrá que ser aprobado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

³ Fuente: Ramírez Lemus y Zepeda Gil (2017), “Gráfica 14. Gasto en oficinas centrales, juntas locales y distritales 2006-2017”.

ANEXO 4.4 Gasto de IFE/INE por tareas 2006-2017



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

4 Fuente: Ramírez Lemus y Zepeda Gil (2017), "Gráfica 15. Gasto IFE/INE por tareas 2006-2017".

ANEXO 5.⁵ Imparcialidad y desempeño de los OPLE

Estado	Imparcialidad	Información a Ciudadanos	Monitoreo	Desempeño	Índice de Autoridad Electoral (IAU)
Baja California Sur	3.67	3.73	3.4	3.73	65.83
Campeche	3.5	3.58	3.33	3.33	60.94
Chiapas	2.25	3.67	2.33	2.25	40.63
Colima	2.85	3.54	2.83	2.62	49.4
Distrito Federal	3.33	3.57	3.38	3.3	59.63
Estado de México	3.06	3.5	3.38	3.5	58.98
Guanajuato	3	3.88	3.12	3	56.25
Guerreo	3.38	3.81	3.63	3.63	65.23
Jalisco	3.52	3.78	3.74	3.52	65.97
Michoacán	3.27	3.33	3.47	3.2	57.92
Morelos	3.38	3.92	3.54	2.92	61.06
Nuevo León	3.38	3.58	3.57	3.42	62.47
Querétaro	3.92	3.85	3.46	3.62	67.21
San Luis Potosí	3.31	3.36	3.21	3.43	57.52
Sonora	3.6	4	3.5	3.5	66.25
Tabasco	2.3	3	3.3	2.4	45.8
Yucatán	3.5	4.2	3.78	3.8	71.16

⁵ Fuente: Ramírez Lemus y Zepeda Gil (2017), tabla: "Imparcialidad y desempeño de los OPLE".



Consejo General

Consejero Presidente

Pedro Zamudio Godínez

Consejeros Electorales

María Guadalupe González Jordan

Saúl Mandujano Rubio

Miguel Ángel García Hernández

Francisco Bello Corona

Laura Daniella Durán Ceja

Sandra López Bringas

Secretario Ejecutivo

Francisco Javier López Corral

Representantes de los partidos políticos

PAN	Alfonso Guillermo Bravo Álvarez Malo
PRI	Ramón Tonatiuh Medina Meza
PRD	José Juan Barrientos Maya
PT	Joel Cruz Canseco
PVEM	Alhely Rubio Arronis
MC	César Severiano González Martínez
Morena	Miriam Lisette Pérez Millán
NA Edomex	Efrén Ortiz Álvarez



Junta General

Pedro Zamudio Godínez
Consejero Presidente

Francisco Javier López Corral
Secretario Ejecutivo

Víctor Hugo Cíntora Vilchis
Director de Organización

**Dirección de
Partidos Políticos**

Liliana Martínez Garnica
Directora de Participación Ciudadana

José Mondragón Pedrero
Director de Administración

Dirección Jurídico-Consultiva

Jesús Antonio Tobías Cruz
Contralor General

Unidad Técnica para la Administración de Personal Electoral

María Verónica Veloz Valencia
Jefa de la Unidad de Comunicación Social

José Pablo Carmona Villena
Jefe de la Unidad de Informática y Estadística

Luis Samuel Camacho Rojas
Jefe de la Unidad Técnica de Fiscalización

Lilibeth Álvarez Rodríguez
Jefa de la Unidad de Transparencia

Igor Vivero Avila
Jefe del Centro de Formación y Documentación Electoral

Rocío de los Ángeles Álvarez Montero
Jefa de la Unidad de Género y Erradicación de la Violencia

Comité Editorial

Presidente

Francisco Bello Corona

Integrantes

Sandra López Bringas

Miguel Ángel García Hernández

María Cristina Reyes Montes

Mara Isabel Hernández Estrada

Roselia Bustillo Marín

Carlos González Martínez

Héctor Heriberto Zamitiz Gamboa

Alfonso Herrera García

Secretario Técnico

Igor Vivero Avila

Subjefa de Documentación y Promoción Editorial

Graciela Martínez Huerta

Proceso Editorial

Marisol Aguilar Hernández

Jorge Becerril Sánchez

María Guadalupe Bernal Martínez

Luther Fabián Chávez Esteban

Isabel Núñez Garduño

Luis Roberto Bolaños Godoy



Breviarios de Cultura **Política Democrática**

OTROS títulos de la serie

Breviario núm. 37

La transparencia en los partidos políticos mexicanos

Jesús Loredó Bautista

Breviario núm. 38

Candidaturas para gobernador en México: un modelo analítico

Alberto Silvestre Pineda

Breviario núm. 39

Regulación de candidaturas independientes en México y América Latina

Aidé Mejía Vences

Breviario núm. 40

Violencia y gobierno en el México democrático. Experiencias subnacionales, 2007-2018

Víctor Manuel Figueras Zanabria y Orlando Espinosa Santiago



La primera edición de **Los OPLE de Nayarit, Veracruz, Nuevo León y Estado de México en la reforma electoral de 2014** se terminó de imprimir en abril de 2020 en los talleres de

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 2 000 ejemplares.

En la formación se utilizó la fuente tipográfica Frutiger, diseñada por Adrian Frutiger en 1976.

Publicación de distribución gratuita

