

CAPÍTULO II

LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO ELECTORAL A TRAVÉS DE LAS GENERACIONES DE REFORMAS

Es posible situar el arranque de la metamorfosis democrática de nuestro país en el ecuador del siglo pasado, específicamente en 1953. En el contexto de la ola de ajustes políticos que se puso en marcha a nivel mundial con motivo de la culminación de la segunda posguerra, México haría lo propio a través de la extensión del derecho al sufragio, para incluir a quienes hasta entonces habían sido excluidas de la participación política: las mujeres.¹ Se sentaron así las bases para ir en busca de una democracia asentada en la igualdad política de los integrantes de la sociedad.

La transición democrática de México tomó impulso a partir de la década del setenta, adhiriéndose a los procesos transicionales que Samuel Huntington agrupó en la tercera ola democratizadora.² Dado el espacio temporal en que comenzaron a producirse los cambios constitucionales orientados a la apertura del régimen, la comparación entre la transición mexicana y la española ha sido frecuente. No obstante, la evolución democrática mexicana difícilmente puede ser equiparada a la de otro régimen político, porque cada una cuenta con una espe-

¹ Sobre la extensión del sufragio universal en su contexto histórico véase el ilustrativo trabajo de Robert A. Dahl, *La democracia: una guía para los ciudadanos*, pp. 101 y ss.

² Cfr. Samuel Huntington, *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*.

cificidad que la separa de las otras; ello no obsta, sin embargo, para buscar puntos de confluencia ante manifestaciones análogas que, por las formas y las circunstancias en que se propiciaron, se convirtieron en referencia obligada al tratar de encontrar el modelo de transición más adecuado.³

La diferencia más significativa entre ambas transiciones consiste en que mientras la española se produjo en un corto periodo de tiempo y culminó con la expedición de un texto constitucional que confirió una nueva forma al ejercicio del poder, la mexicana optó por un espacio temporal más prolongado, a través de ajustes sucesivos que poco a poco fueron dando un nuevo rostro al sistema político.

Así, el cambio político experimentado por una decena de cirugías mayores a la Constitución, y otras tantas a las leyes secundarias en materia electoral, constata que los actores políticos privilegiaron una política reformista encaminada a conseguir objetivos específicos a través de uno o más ajustes que se prolongaron en el tiempo.⁴ En este sentido, la evolución del derecho electoral, a través de sus reformas, comprueba que el modelo de transición política que se adoptó en México utilizó a la reforma electoral como medio y al gradualismo como vehículo.⁵

Es por ello que las reformas pueden agruparse por generaciones, ya que existe un hilo conductor que las orientó a la búsqueda de finalidades concretas, dentro de las que se encuentra el desarrollo y fortalecimiento

³ Cfr. Ramón Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*; Manuel Aragón Reyes, “El camino hacia la Constitución. La articulación jurídica de la transición”; Pablo Lucas Verdú, “La singularidad del proceso constituyente español”, *Revista de Estudios Políticos*; Raúl Morodo, *La transición política*; Jorge de Esteban, *Por la senda constitucional*.

⁴ La reforma fue el conducto para abrir los cauces de la transformación política, pero no constituye la totalidad del cambio democrático en México. Cfr. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, pp. 29 y ss.

⁵ El estudio de los modelos de transición política existentes puede verse en el clásico compendio de Guillermo O’Donell, Phillip Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, especialmente el primer tomo sobre Europa meridional y el segundo sobre América. Véase también Julián Santamaría, *La transición del autoritarismo a la democracia en el sur de Europa y América Latina*. Para el debate actual de las transiciones, véase *Transiciones democráticas en América Latina. Reflexiones sobre el debate actual*. Para el caso mexicano cfr. Jaime Cárdenas Gracia, *Transición política y reforma constitucional en México*.

lecimiento del pluralismo político, la configuración de una función de Estado para afrontar lo electoral, a través de instituciones autónomas e independientes; el enraizamiento de paridad de condiciones para que la competencia política se desarrollara equitativamente, y la nacionalización de la función electoral mediante un nuevo modelo de organización electoral.

PRIMERA GENERACIÓN: EN BUSCA DEL PLURALISMO POLÍTICO

La primera generación de reformas electorales —contempladas las de 1963, 1977 y 1986— se asentaron en la premisa del pluralismo político, es decir, en una decisión encaminada a depositar en las elecciones y los partidos la garantía de heterogeneidad política y social de México, cuyo propósito fundamental fue fomentar la presencia pública de las minorías en los órganos de representación política.⁶

El contexto político en el que se enmarca esa generación de reformas explica en qué medida el agotamiento de las estructuras legitimadoras del régimen político mexicano fue un factor clave para detonar su apertura. En efecto, tanto el sistema electoral de mayoría,⁷ vigente desde la Constitución de 1917, como la estructura partidista auspiciada por Plutarco Elías Calles para aglutinar a las fuerzas revolucionarios más representativas, cuya cohesión había favorecido la primacía de un partido “hegemónico”,⁸ se encontraban en un momento crítico.

La amalgama de dichos elementos permitió que durante buena parte del siglo XX, un único partido político, el PRI, no tuviera la menor complicación para ubicarse como el centro político más atractivo y, por

⁶ Una adecuada explicación de estas reformas se encuentra en Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 75 y ss.

⁷ Sobre las características del sistema de mayoría, su influencia en el sistema de partidos y la configuración de la representación política *cfr.* Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, p. 34 y *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, p. 11. También el interesante estudio de Arend Lijphart, *Sistemas electorales y sistemas de partidos: un estudio de 27 democracias, 1945-1990*.

⁸ Sobre la clasificación de los sistemas de partidos y la ubicación conceptual del caso mexicano *cfr.* Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, p. 276

ende, para acaparar prácticamente todos los espacios de representación política, desde la Presidencia de la República, pasando por el Senado de la República, la Cámara de Diputados, las gubernaturas, los congresos locales y los ayuntamientos.

El control de la mayoría calificada de los órganos legislativos permitió que el régimen político ajustara con entera libertad el marco jurídico regulador de la competencia política.⁹ Para equilibrar la hegemonía con legitimidad y no caer en la tipología de partido de Estado, optó por consentir a una tenue oposición bajo la garantía de que su predominio permaneciera incontestado. La única forma de obtener legitimidad en el ejercicio del poder era someterse al juicio de las urnas, aun en condiciones totalmente adversas para los demás partidos.

El proceso de apertura no fue consecuencia de una concesión graciosa de la élite gobernante, sino producto de un conjunto de factores que tuvieron la fuerza para auspiciar la revisión de las reglas del juego político. Desde este punto de vista, la reforma electoral se concibió como un factor entre factores, disímbolos pero, al fin y al cabo, determinantes por su impacto a la legitimidad del régimen.

El conflicto obrero-ferrocarrilero de finales de la década del cincuenta, la aparición de insurgencias sindicales y las amenazas del PAN de no participar en las siguientes contiendas electorales, luego de argumentar irregularidades en las elecciones federales y locales de 1958 y 1959, motivaron el primer ajuste a la regulación electoral en 1963.¹⁰

El malestar causado por la sobrerrepresentación del PRI en los órganos legislativos, la marginación electoral de organizaciones políticas representativas de la izquierda, la aparición de insurgencias sindicales,¹¹ los ecos del movimiento estudiantil de 1968, el fortalecimiento de la

⁹ Hay que destacar como elementos adicionales que el monopolio del poder político dio pauta para que el propio régimen controlara la organización electoral desde la Segob; igualmente, la nula existencia de mecanismos de control de la legalidad y constitucionalidad que los comicios dejaban en manos de los colegios electorales de las cámaras —de monopolio priista— la resolución de los conflictos suscitados. Sobre el particular véase “El proceso electoral de 2000”, p. 148 y ss.

¹⁰ Cfr. Javier López Moreno, *La reforma política en México*, p. 68, y de Enrique Sánchez Bringas, “Evolución de las instituciones electorales mexicanas: época contemporánea”, p. 97

¹¹ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, p. 79.

guerrilla rural y urbana,¹² y finalmente, la crisis económica de 1976 fueron los detonantes de la reforma política de 1977.

Para el rediseño institucional de 1986 fueron determinantes la crisis económica de 1982¹³ y del conflicto poselectoral derivado de las irregularidades en las elecciones locales de 1983 y federales de 1985. Ambos factores provocaron que ciertos sectores de la izquierda, junto al PAN, encabezaran una alianza coyuntural “por la defensa del voto”.¹⁴ Las crecientes inconformidades de los partidos con respecto a la normatividad electoral jugaron un papel trascendental.

La paulatina pérdida de legitimidad política y social del régimen puso sobre la mesa la necesidad de auspiciar, como exigencia institucional del sistema representativo, el florecimiento de un auténtico sistema de partidos que poco a poco encontraría modalidades para fortalecerse hasta que, en el mediano y largo plazos, las fuerzas políticas de oposición pudieran convertirse en sólidas estructuras partidistas capaces de competir de tú a tú en la arena electoral.

Por ser el primer espacio que abrió las puertas a la heterogeneidad política, se considera que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión fue el espacio donde ejerció sus influjos iniciales la primera generación de reformas electorales en favor del cambio democrático en México. Es el pedestal donde se reflejaron con mayor claridad los cambios en el ejercicio del poder y el lento pero continuo desarrollo de la vida político-electoral.

Si se observa el escenario político que prevalecía en la década del cincuenta, el panorama era desolador. El reparto del poder dentro de la Cámara entre 1955 a 1964 arroja que la oposición obtuvo solamente 20 curules de un total de 483 que estuvieron en juego. Era necesario un ajuste inicial para corregir el sistema electoral y abrir un territorio hasta entonces infranqueable.

¹² Cfr. Manuel Barquín, “La reforma electoral de 1986-1987 en México, retrospectiva y análisis”, p. 334 y ss.

¹³ Cfr. César Cansino, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, p. 131.

¹⁴ Cfr. Silvia Gómez Tagle, *La frágil democracia mexicana: partidos políticos y elecciones*, p. 43

En 1963 se reformó y adicionó el artículo 54 de la Constitución para dar cabida a los diputados de partido. Con esta incorporación, los partidos políticos que superaran la barrera legal de 2.5 por ciento de la votación total en el país asegurarían cinco escaños en la cámara, con la posibilidad de aumentar una posición más por cada medio por ciento adicional, pero sin exceder de 20 diputados por cada uno.¹⁵ Si un partido lograba obtener 20 o más lugares por la vía mayoritaria, no se beneficiaría de la fórmula.

Las elecciones federales subsecuentes de 1964, 1967 y 1970 sirvieron para valorar la efectividad de los cambios. El ajuste rindió frutos, a pesar de que el incremento fue moderado. En cada ejercicio democrático, la oposición —representada por el PAN, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)— obtuvo conjuntamente 35 curules de un global de 210, 212 y 213 disputadas en cada una. De hecho, aunque el PPS y el PARM no pudieron superar el umbral de votación requerido, se les concedió representación política a partir de una interpretación que rescató el espíritu en lugar de la literalidad de la norma, vulnerando con ello la Ley Fundamental. La situación conminó un reajuste en 1972 para disminuir la barrera legal a 1.5 por ciento y aumentar el nivel de representatividad hasta 25 diputados, lo cual subrepresentaría al PAN y sobrerepresentaría a los partidos satélites o paraestatales.¹⁶

La reforma político-electoral de 1977 fue altamente significativa porque produjo la constitucionalización de los partidos políticos y les confirió una naturaleza de entidades de interés público. Estableció el germen de las prerrogativas a los partidos políticos al dotarlos de financiamiento público, de forma proporcional a los votos obtenidos, acceso a los tiempos de Estado en radio y televisión durante las campañas, y a exenciones fiscales, franquicias postales y telegráficas. Asimismo, dio un giro de ciento ochenta grados al modelo de integración de la Cámara, al modificar, en primer término, el añeo principio poblacional para la integración de la Cámara de Diputados,¹⁷ estipular una integración fija

¹⁵ Jorge Carpizo, “La reforma política mexicana de 1977”, *Anuario Jurídico*, p. 43.

¹⁶ Cfr. Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*.

¹⁷ Cfr. Javier Patiño Camarena, *Derecho electoral mexicano*, p. 203 y ss.

compuesta por 400 miembros e introducir un sistema electoral mixto, en el cual 300 diputados serían electos por el principio de Mayoría Relativa (MR) y 100 por el principio de Representación Proporcional (RP), con toda la ingeniería que su adopción necesitaba.¹⁸ Quedaron atrás los 196 distritos electorales uninominales existentes a esa fecha.

Fue relevante, además, porque permitió que un conjunto de fuerzas políticas que realizaban actividades en la clandestinidad pudieran solicitar su registro como partido ante la Comisión Federal Electoral, sólo con demostrar que representaban corrientes de oposición o expresión ideológica, con actividades políticas durante los años previos.¹⁹

Debe subrayarse que los 100 peldaños de RP estuvieron directamente reservados a los partidos opositores. El método de asignación excluía del reparto al partido que obtenía más de 60 triunfos por la vía mayoritaria y el PRI era el único capaz de ganarlos. De esta forma, al triunfar el PAN en las elecciones de 1979 en cuatro distritos uninominales, 25 por ciento de la representatividad garantizada se convirtió en 26 por ciento. Para las elecciones de 1982, las cifras casi no variaron: el PRI obtuvo 74.75 por ciento de los escaños de la Cámara y la oposición 25.25 por ciento divididos entre PAN, Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y PPS.

Las últimas elecciones que se llevaron a cabo bajo el diseño de 1977 y las normas de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales fueron las intermedias de 1985. En éstas, el PRI obtuvo una representatividad de 72.25 por ciento, mientras que el restante 27.75 por ciento pasó a las demás organizaciones políticas. En términos de curules, el PRI obtuvo 289; el PAN, nueve de MR y 41 de RP; el PARM logró dos de MR y nueve de RP; el PPS obtuvo 11 de RP; el PDM, 12; el PSUM, 12; el PST, 12; el Partido Revolucionario de los Trabajadores, seis, y el Partido Mexicano de los Trabajadores, seis.²⁰

La renovación política de 1986 replanteó la integración del órgano legislativo para aumentar el número de curules de RP a 200, definien-

¹⁸ Fernando Serrano Migallón, “Marco Histórico del Derecho Electoral”, p. 134.

¹⁹ José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 28-29.

²⁰ Cf. Francisco José de Andrea Sánchez, “Los partidos políticos en la constitución mexicana de 1917”, p. 399.

do desde entonces el tamaño de 500 integrantes. A cambio de incrementar el porcentaje de representatividad opositor a 30, equivalente a 150 peldaños, introdujo cambios a la geografía electoral, a las fórmulas para convertir votos en escaños, y garantizó la hegemonía del partido en el poder con la nada celebre cláusula de gobernabilidad. Incorporó también la renovación de la Cámara de Senadores por mitad, cada tres años, en vez de elegirla en su totalidad cada seis.

La nueva normatividad electoral cobró vida por única ocasión en las elecciones de 1988. Los resultados modificaron drásticamente el régimen de relaciones políticas existentes.²¹ El PRI obtuvo solamente 260 escaños, lo que le valió perder la mayoría calificada dentro de ese órgano legislativo, y al conjunto de la oposición le correspondieron 240 escaños equivalentes a 48 por ciento del total de la Cámara de Diputados repartidos entre PAN, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), PPS, PARM y PMS.

Las reformas electorales que se produjeron con posterioridad tuvieron otro hilo conductor, pero no por ello dejaron de incidir en el propósito al que se orientó esta primera generación. La reforma de 1990, por ejemplo, rediseñó el procedimiento de asignación del principio de proporcionalidad, al tiempo que reforzó la cláusula de gobernabilidad.²² En los comicios intermedios el PRI obtuvo 320 curules, dejando a la oposición con 180 repartidas entre PAN, PPS, Partido de la Revolución Democrática (PRD), PFCRN y PARM.

La reforma de 1993 modificó nuevamente el artículo 54 constitucional para determinar nuevas bases de asignación de los 200 escaños de RP. Destacan como cambios afortunados la supresión de la cláusula de gobernabilidad y la ampliación de la representatividad de los partidos distintos al PRI, oscilando entre 37 y 40 por ciento de la Cámara, esto es, entre 185 y 200 curules. Nuevamente, se llevó a cabo un ejercicio de reingeniería para darle forma a la nada fácil tarea de distribuir los escaños de RP.

La llamada reforma definitiva de 1996 modificó el régimen jurídico de los partidos, las condiciones de la competencia electoral y

²¹ Cfr. José Woldenberg, “México: La mecánica de su cambio democrático”, p. 27-34

²² Cfr. Arturo Núñez Jiménez, *La reforma electoral de 1989-1990*.

reconsideró la integración de los órganos de representación nacional. Elevó el umbral de votación a 2 por ciento y asentó un candado para que ningún partido pudiera tener más de 300 escaños, por ambos principios de representación, garantizando 40 por ciento de los peldaños a partidos diferentes al gobernante. Además, se estableció un tope máximo de sobrerepresentación de ocho puntos porcentuales y se implantó el sistema de cociente natural y resto mayor para distribuir las curules de RP.²³

Con este marco electoral se realizaron las elecciones de 1997 y 2000. Los resultados en las elecciones intermedias asestaron un duro golpe para el PRI, pues luego de perder la mayoría calificada en 1988, dejó de ostentar la mayoría absoluta de la Cámara. El pluralismo y la competitividad se habían instalado, propiciando que el partido gobernante obtuviera únicamente 165 curules de mayoría y 74 de RP. El PAN y el PRD capitalizaron ese declive logrando 64 y 70 escaños de mayoría, y 55 y 57 de representación, respectivamente. El Partido Verde Ecológista de México (PVEM) obtuvo ocho peldaños y el Partido del Trabajo (PT), siete. El 2000 dejó una integración verdaderamente plural. Nadie tuvo la mayoría absoluta, sino que se constituyeron porciones representativas importantes. El PAN contó con 206 diputados; PRI con 211; PRD con 50; PVEM con 17; PT con siete; Partido de la Sociedad Nacionalista tuvo tres; Partido Alianza Social, dos, y Convergencia por la Democracia, cuatro.

Al llegar el 2000, el propósito con el que se impulsaron las reformas de esta generación se había cumplido y el mosaico electoral estaba completamente diversificado. La representación política conquistó paulatinamente los beneficios del pluralismo y el peso específico adquirido por la oposición permitió aminorar la influencia de las decisiones presidenciales con el objeto de recuperar el ámbito de actuación que constitucionalmente correspondía al Congreso. La exigencia de fondo, que sólo el advenimiento de la heterogeneidad política logró hacer realidad, consistió no sólo en hacer del Congreso una instancia de validación de las políticas del Ejecutivo, sino un verdadero poder de

²³ Una descripción completa de la reforma de 1996 puede encontrarse en Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 363 y ss.

representación popular cuyas decisiones tuvieran que superar el filtro de una composición camerlal que reflejaba de mejor manera la heterogeneidad del cuerpo social.

SEGUNDA GENERACIÓN: LA FUNCIÓN ELECTORAL Y SUS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS E INDEPENDIENTES

La conformación del modelo de organización electoral en México ha sido el resultado de diversos acontecimientos políticos, económicos, sociales y culturales que marcaron el proceso de democratización del último cuarto del siglo XX y que tuvieron un punto de inflexión en los sucesos que acompañaron a la competida elección presidencial de 1988.

En este año, las elecciones se caracterizaron por la carencia de condiciones equitativas para la competencia electoral y por la ausencia de instituciones electorales autónomas e independientes que garantizaran la no injerencia del gobierno o del partido hasta entonces dominante. El pluralismo generó avances notables, pero su falta de enraizamiento aún persistía, ya que el PRI mantenía una hegemonía hasta entonces incontestada. No obstante, una importante escisión en su interior produjo la conformación del Frente Democrático Nacional (FDN) y generó una candidatura presidencial cuya competitividad cimbró los cimientos del sistema político imperante. Las elecciones de 1988 marcaron un hito en la historia democrática de México.²⁴

La proclamación de los resultados dio como ganador al candidato del partido oficial, lo cual produjo una intensa movilización política y social que amenazó con convulsionar al país y derivar en una crisis de proporciones insospechadas.²⁵ Las manifestaciones de protesta se multiplicaron a lo largo y ancho de México, denunciando las acciones

²⁴ Sobre los acontecimientos de esta importante etapa en la vida política de México véase, entre otros, José Antonio Crespo, *Urnas de Pandora; partidos y elecciones en el gobierno de Salinas*; Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 75 y ss.; Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*; Silvia Gómez Tagle, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*; César Cansino, *op. cit.*

²⁵ Carlos Salinas, candidato del PRI triunfó con 50.74 por ciento de los votos, mientras que Cuauhtémoc Cárdenas, del FDN, y Manuel Clouthier, del PAN, obtuvieron 31.05 y

fraudulentas que habían ensombrecido la elección y que tuvieron su punto culminante en la caída del sistema, uno de los pasajes de mayor incertidumbre de la democracia mexicana por el retraso y la opacidad con la que se manejaron los resultados de la contienda.²⁶

Derivado de lo anterior, el sistema político se vio orillado a emprender importantes reformas para dar una salida institucional a la crisis política. La izquierda, principal damnificada de los comicios de 1988, se mantuvo al margen de la negociación. La derecha adoptó una postura distinta y a cambio del reconocimiento de sus triunfos en diversos estados del norte de la República, aceptó negociar reformas constitucionales dirigidas a la creación de un nuevo modelo de organización electoral.²⁷

Como consecuencia de estas vicisitudes, se dio paso a la segunda generación de reformas electorales, que inició con la trascendental reforma constitucional de 1990, pero que se expandió hacia las reformas posteriores para cumplir integralmente con los objetivos perseguidos. La exigencia de organizar las elecciones mediante una específica función estatal, caracterizada como una actividad técnica, especializada e independiente, constituyó el hilo conductor de esta generación de reformas, buscando la transformación de los órganos electorales administrativos y jurisdiccionales en instituciones independientes, profesionales y especializadas, cuyo desempeño institucional quedara al margen de cualquier injerencia de los poderes públicos, los partidos políticos y sus candidatos, con el objetivo de afirmar su confiabilidad social y credibilidad política como árbitros capaces de organizar y calificar las elecciones con total certeza y objetividad.²⁸

La reforma político-electoral de 1990 estableció una nueva función estatal abocada completamente a lo electoral para hacerse cargo de las elecciones federales. En ella participarían los poderes Legislativo

16.81 por ciento, respectivamente. Cfr. César Astudillo, “Pluralidad política y cambios institucionales”, p. 301.

²⁶ Una interesante reconstrucción periodística de los acontecimientos suscitados el día de la jornada electoral de ese año se encuentra en Martha Anaya, *1988: el año que calló el sistema*.

²⁷ En 1989, se le reconoce por primera vez al PAN su triunfo en la gubernatura del estado de Baja California; en 1991, en Guanajuato, y en 1992, en Chihuahua. Cfr. Silvia Gómez Tagle, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*, pp. 147 y ss.

²⁸ Cfr. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 209 y ss.

y Ejecutivo, así como los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. El nacimiento de esta función electoral se hizo acompañar de instituciones, principios de actuación, funcionarios públicos especializados, competencias y atribuciones específicas.²⁹

Así se creó el IFE, el nuevo órgano del Estado, como una institución con autonomía acotada, a la cual se le encargó la organización de las elecciones y se le dotó de las competencias necesarias para cumplir con la función que se le había encomendado.³⁰ La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo se convirtieron en los principios rectores de la función estatal electoral. Asimismo, para garantizar el desempeño profesional del órgano y elevar su autoridad, se creó la figura de los consejeros magistrados, cuyo perfil debía demostrar pleno conocimiento de la legislación electoral.

El naciente IFE se hizo acompañar del Tribunal Federal Electoral (Trife), concebido como un órgano constitucional autónomo de naturaleza jurisdiccional, especializado en la materia, al que le correspondería revisar la legalidad de los actos de la autoridad administrativa, para lo cual se le dotó de medios de impugnación específicos.

La reforma, a pesar de los avances que había introducido, dejó asuntos pendientes que las posteriores se ocuparon de mitigar, sobre todo en lo concerniente al carácter técnico, no político, de la autoridad electoral y de sus decisiones, y a su completo deslinde de la órbita del Poder Ejecutivo.

La reforma de 1994 dio un paso adicional en el fortalecimiento de la autonomía e independencia reconocida al IFE.³¹ En su enunciación constitucional se determinó que la organización de las elecciones debía realizarse a través de un organismo público autónomo, pero sobre todo se produjo una importante modificación en lo concerniente al Consejo General (CG) del IFE para introducir el componente ciudadano, llama-

²⁹ Una aproximación al significado y evolución de la función estatal de organizar las elecciones puede verse en César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, pp. 6 y ss.

³⁰ Un estudio sobre la autonomía del IFE en el contexto de los órganos electorales que existen en Latinoamérica, se puede consultar en Jaime Cárdenas García “La autonomía de los órganos electorales. Una reflexión comparada”, p. 19 y ss.

³¹ Jorge Carpizo, “Algunos aspectos de la reforma electoral de 1994”, pp. 63 y ss.

do consejeros ciudadanos, y para conferirles un peso específico con la capacidad de tomar las decisiones del órgano al integrar el segmento mayoritario de quienes contaban con derecho a voto.

El ingrediente político permaneció al mantener la presencia con derecho a voto del secretario de Gobernación, quien fungía como presidente del CG, y de los representantes del Poder Legislativo. Los partidos políticos obtuvieron una representación igual (un representante por partido) y mantuvieron únicamente el derecho de voz, con lo cual las decisiones electorales se alejaron aún más de la lógica del cálculo político.³²

La caracterización del IFE como un organismo público autónomo fue producto de la reforma electoral de 1996, con ello dejó de pertenecer orgánicamente al Ejecutivo y obtuvo autonomía constitucional plena. Para su dirección, se volvió a requerir una especialidad en los nueve consejeros que dispuso, los cuales se convirtieron en consejeros electorales. En ellos se hizo descansar la toma de decisiones, ya que a los representantes de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios se les confirió exclusivamente el derecho de participar en las deliberaciones colegiadas con derecho de voz, pero no de voto.

Para ser consecuentes con el principio de unidad de la jurisdicción y fortalecer su independencia, el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación (PJF), fortaleciendo su naturaleza judicial, su carácter de tribunal constitucional y su calidad de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral con atribuciones para proceder al control concreto de la constitucionalidad de las normas electorales.³³

TERCERA GENERACIÓN: PARIDAD DE CONDICIONES EN LA COMPETENCIA

Si las anteriores generaciones de reformas incidieron en el reconocimiento del pluralismo político y en la autonomía e independencia de los órganos electorales, la tercera generación de reformas electorales, sobre las premisas avanzadas desde la reforma electoral de 1993 y las

³² Cfr. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 327-329; Javier Patiño Camarena, “El CG del IFE como laboratorio electoral”, pp. 451 y ss.

³³ Véase César Astudillo, “La inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos del Partido Acción Nacional”, pp. 122 y ss.; “La guerra de las cortes”, *Nexos*, pp. 58-60.

subsecuentes, vino a enfatizar la exigencia de generar paridad de condiciones en la competencia político-electoral.

El propósito de dotar a los partidos políticos de aquellos satisfactores para que pudieran luchar efectivamente por el poder hizo que las prerrogativas a las que debían tener acceso, específicamente al dinero y a los medios de comunicación, se convirtieran en una decisión política de la mayor trascendencia a la que se habría de regresar en múltiples ocasiones.

Cabe recordar que el germen de las prerrogativas de los partidos se encontró en la reforma política de 1977. A partir de esos iniciales pero perdurables apoyos a los partidos, la reforma constitucional de 1986 institucionalizó el financiamiento estatal. Sin embargo, la generación de reformas adquirió la totalidad de su relevancia a partir de las reformas de 1990, 1993, 1996 y 2007. Estos cambios destacan por racionalizar y elevar el renglón del financiamiento al máximo rango y conferirle cobertura constitucional plena, enfatizando la prioridad que el dinero público había adquirido.

Correspondió a la reforma de 1990 realizar un primer ejercicio de organización del financiamiento público. El naciente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) lo clasificó a partir de la actividad electoral desplegada por los partidos con base en el número de votos obtenidos para el Congreso: las actividades generales, que ascendía a 10 por ciento de la bolsa anterior y se repartía igualitariamente, por subrogación, es decir, aportaciones de sus representantes populares, y por actividades específicas, orientadas a la capacitación, investigación y difusión de la cultura democrática.³⁴

En 1993 se produjo la cobertura constitucional de la doble modalidad de financiamiento público, tanto a la actividad permanente de los partidos, como a sus gastos de campaña. La reforma destaca porque introdujo la regulación inicial del financiamiento privado, estableciendo los montos máximos de aportaciones privadas, así como las personas que tendrían prohibidas las contribuciones a los partidos. Derivado de

³⁴ Lorenzo Córdova, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Pablo Gutiérrez Pablo y Daniel Zovatto (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, p. 352.

lo anterior, se dispuso que correspondería al IFE la labor de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, para lo cual se le dotó de atribuciones para verificar el respeto a los topes de gastos de campaña, como los límites y las prohibiciones dispuestas al financiamiento privado.³⁵

Aun así, las elecciones presidenciales de 1994 demostraron desigualdad en el reparto de los recursos a los partidos contendientes, ya que el PRI tuvo acceso a 71.4 por ciento del total de los recursos erogados, mientras que PAN y PRD a 17.8 y 6.05 por ciento, respectivamente.³⁶

En 1996 se impulsó decididamente el modelo de financiamiento mixto, público y privado, pero la propia disposición constitucional obligó a que el público fuera preponderante. La bolsa de financiamiento se calculó con una fórmula que incorporaba diversos factores, como el costo mínimo de campaña, el número de diputados y senadores que se elegiría, el número de partidos con representación ante el Congreso y la duración de las campañas. Esos recursos se otorgaron para las actividades ordinarias de carácter permanente de los partidos, pero la propia reforma dispuso de un fondo de igual monto para sufragar los gastos de campaña y de recursos adicionales para reembolsar las actividades específicas de los partidos. Para avanzar en la equidad, se estableció que dicho financiamiento se distribuiría de manera igualitaria en 30 por ciento entre todos los partidos y 70 por ciento adicional de forma proporcional a la última votación obtenida por cada uno en las elecciones de diputados.

El financiamiento privado se ajustó a los montos de los donativos de simpatizantes y se prohibieron las aportaciones anónimas. Todo esto supuso incrementar las atribuciones del IFE en materia de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos, lo cual se canalizó a través de una comisión *ad hoc* del CG.

Paralelamente se dispuso que los partidos mantuvieran acceso a la radio y televisión mediante los tiempos que correspondían al Estado

³⁵ Lorenzo Córdova, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Daniel Zovatto y Daniel y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, pp. 664-665.

³⁶ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 371-372.

para difundir programas permanentes, especiales y complementarios, así como a *spots* contratados directamente por la autoridad electoral en época de campaña, que se sumaban a aquellos que contrataban los propios partidos.

La reforma electoral de 2007 se orientó a regular los problemas que claramente se habían presentado en las elecciones de 2000 y 2006, y que seguían afectando negativamente la democracia, como el dinero y el uso y abuso de los medios de comunicación. Por ende, tuvo que volver a incidir en el tema del financiamiento, pero se concentró en edificar un nuevo modelo de comunicación política para equilibrar el acceso de los partidos a la radio y televisión.³⁷

En el primer ámbito se rediseñó la fórmula para calcular la bolsa de financiamiento y así evitar que creciera de manera exponencial, vinculando en el cálculo un porcentaje del salario mínimo (65 por ciento del salario vigente en el Distrito Federal) por el total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Se determinó que el equivalente a 50 por ciento de esa suma se utilizaría para financiar las campañas electorales presidenciales o 30 por ciento en elecciones intermedias de diputados federales. El monto para actividades específicas se fijó en 3 por ciento del financiamiento ordinario.

En el ámbito del financiamiento privado, la reforma estableció reglas puntuales a las aportaciones de militantes, simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros. Se determinó un porcentaje máximo al conjunto de aportaciones de simpatizantes —sin ser superior a 10 por ciento del tope de gastos de campaña fijada para la última elección presidencial— y a las de carácter individual —sin ser superior al equivalente a 0.05 por ciento de la bolsa global—. Asimismo, se procedió a explicitar las fuentes de financiamiento prohibidas, las cuales incorporaron un amplio abanico de poderes públicos, organismos internacionales, personas físicas y morales.

La reforma continuó el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización de la autoridad electoral al crear una unidad técnica para elaborar los dictámenes correspondientes.

³⁷ Véase César Astudillo, “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral 2007-2008”, pp. 127 y ss.

En lo concerniente al nuevo modelo de comunicación política, la elección presidencial de 2006 puso al descubierto el acceso indiscriminado de los partidos a la contratación de propaganda política, derivado de los crecientes montos de financiamiento que recibían, la irregular intervención de organismos empresariales en la contratación de campañas negativas, así como la progresiva influencia política adquirida por los medios de comunicación, sin que existieran referentes normativos precisos que las regularan.

En este contexto, la reforma buscó que el factor oneroso no constituyera el criterio que guiara la sobreexposición pública de un conjunto de candidatos en detrimento de los demás, para ello se dispusieron un conjunto de medidas, entre las que destacan:

- a) La modalidad de acceso gratuito y permanente de los partidos políticos a los medios de comunicación, particularmente la radio y televisión.
- b) Erigió al IFE como autoridad única para la administración de los tiempos que correspondían a los partidos en periodo electoral y no electoral, en elecciones federales y locales, y para asignar los correspondientes a las instituciones electorales federales y estatales.
- c) Prohibió la contratación de propaganda político-electoral a los partidos, los terceros y los poderes públicos.
- d) Estipuló restricciones al contenido de la propaganda electoral.
- e) Definió reglas al contenido y ámbito temporal de la propaganda gubernamental.
- f) Incorporó un régimen de sanciones frente a las infracciones cometidas en la materia y un procedimiento de carácter expedito para pronunciarse sobre las mismas.³⁸

El ajuste amplió la cobertura jurídica de las acciones del IFE dirigidas a profundizar en la *par condicio* en la competencia, al incorporar en el artículo 134 constitucional la obligación de utilizar con imparcialidad

³⁸ *Ibidem*, p. 132.

los recursos públicos a cargo de los poderes públicos.³⁹ A su vez, el Co-fipe mantuvo la prohibición expresa —incorporada desde 1990— de realizar actos dirigidos a generar presión o coacción en el electorado e introdujo como infracción electoral la utilización de programas sociales y recursos del Estado para inducir o coaccionar al electorado a votar en favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

Bajo esta renovada arquitectura, el IFE emitió normas reglamentarias sobre la imparcialidad en la aplicación de recursos públicos durante las elecciones de 2009 y 2012, y prohibió la utilización de dichos recursos para coaccionar el sufragio o condicionar la entrega de recursos provenientes de programas sociales.⁴⁰ No debe extrañar que por la relevancia de estas reglas para la emisión de un sufragio libre, genuino y consciente, las fuerzas políticas las hayan incorporado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) vigente.

Estas reformas, valoradas en conjunto, demuestran la decisión de incrementar la autoridad del IFE para dotarle de las atribuciones necesarias en favor del auspicio de condiciones ambientales, para que los partidos políticos accedieran a la contienda bajo una elemental paridad de condiciones y que los ciudadanos emitieran su voto en un entorno propicio para la expresión auténtica, libre, efectiva y genuina de su voluntad.⁴¹ Entre las responsabilidades que se le otorgaron al IFE se encuentran:

- a) Determinar el monto de financiamiento público a los partidos políticos o coaliciones para que tengan los medios necesarios para competir de manera efectiva.
- b) Ser la instancia pública para administrar y distribuir los tiempos que en materia electoral corresponden al Estado en favor de los partidos políticos y las coaliciones (sin olvidar a las au-

³⁹ En torno a los alcances del renovado artículo 134 constitucional, véase César Astudillo, *ibid.*, pp. 166 y ss.

⁴⁰ Acuerdos CG 39/2009, de 29 de enero; y CG 193/2011 de 27 de junio.

⁴¹ Esto explica las nuevas exigencias que, en su momento, se pusieron bajo la órbita de la responsabilidad del IFE. Sobre el particular, César Astudillo, “Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en Autoridad Electoral Nacional”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, pp. 11 y ss.

- toridades electorales), para que todos en función de su fuerza electoral puedan socializar su ideario e ideología, y sus planes y propuestas de campaña.
- c) Inhibir la realización de actos anticipados de campaña y pre-campaña para impedir que quienes luchan por la obtención de una candidatura partidista o un puesto de representación popular obtengan ventaja ilícita con respecto a sus competidores.
 - d) Velar que el dinero privado no tenga cabida para contratar propaganda electoral en radio y televisión con el propósito de beneficiar la exposición mediática de un partido, coalición o candidato en perjuicio de los demás.
 - e) Auspiciar que la emisión de propaganda gubernamental por los distintos niveles y órganos de gobierno no incluya promoción personalizada de servidores públicos, disminuyendo los riesgos de que influya indebidamente en las preferencias electorales de los ciudadanos.
 - f) Vigilar que los concesionarios y permisionarios de los medios de comunicación respeten la pauta establecida. Con ello se garantiza que la propaganda político-electoral de los partidos sea adecuadamente difundida.
 - g) Impedir que la propaganda electoral mantenga su difusión cuando se determine que su contenido denigra a instituciones y partidos políticos o que calumnie a las personas y favorecer que, por el contrario, aliente un debate político enriquecedor del sistema democrático.
 - h) Dar seguimiento y posicionarse sobre el tratamiento que los medios de comunicación, principalmente la radio y televisión, confieren a la información político-electoral con el objeto de constatar si despliegan una cobertura plural y equilibrada.
 - i) Auspiciar la transparencia del proceso electoral, privilegiando que los actos preparatorios de elección, la jornada electoral y las actividades posteriores se sometan a la observación nacional e internacional.

Además, la pretensión cada vez más fuerte y evidente de los actores políticos, de que fuera el IFE la instancia encargada de procurar el res-

peto al principio de equidad, en su calidad de eje rector de la evolución democrática, puso nuevas y más sensibles exigencias sobre la institución, haciendo que paulatinamente desplegara una intervención más activa e incisiva en temas tan complejos como significativos para la dinámica del proceso electoral en relación con:

1. El uso de los programas sociales con fines electorales para disuadir el ejercicio parcial de los recursos públicos y la intención de granjearse a través de ellos la adhesión política de los ciudadanos.
2. Impedir la entrada de recursos de procedencia ilícita, sobre todo del narcotráfico, al ámbito de las campañas electorales con el fin de evitar el alto riesgo que supone para el Estado que los grupos del crimen organizado tengan injerencia en la vida pública del país.
3. Posicionarse en torno al manejo que los distintos gobiernos realizan de las policías y procuradurías federal y estatales en las campañas y la jornada electoral, para que no condicioneen, inhiban o, en el extremo de los casos, impidan que los electores acudan libremente a ejercer su voto.
4. Pronunciarse sobre la presencia del ejército en zonas donde se presenta un alto nivel de violencia.
5. Ser incisivo con los requerimientos a los que deben conformarse las empresas que realizan encuestas electorales y sondeos de opinión por influencia distorsionada que su actividad pueda generar en las preferencias de los ciudadanos.
6. Intervenir en cuestiones relacionadas con el manejo de mecanismos de comunicación social de las dependencias de gobierno, a efecto de que los mensajes que se difundan no constituyan propaganda electoral prohibida por la Constitución.

Lo anterior evidencia que una preocupación constante al interior de la organización electoral desciende de los problemas atípicos, los cuales derivan precisamente de la función de procurar el principio de equidad en la contienda.

CUARTA GENERACIÓN: NACIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN ELECTORAL

Las reformas electorales de 2007 y 2014 han enfatizado la necesidad de modificar el modelo de organización electoral adoptado desde 1946, año en el que se distinguió y se separó el ámbito electoral federal del local, depositando su organización en las autoridades competentes, las cuales dependían de las respectivas secretarías de Gobernación dentro de cada ámbito geográfico.

Hay que recordar que la reforma de 1996 dio un nuevo impulso al esquema previsto medio siglo antes, al establecer en el artículo 116 constitucional las bases de organización de los institutos electorales de las entidades federativas y sentar así las bases de un sistema nacional electoral ampliamente descentralizado, caracterizado por la armónica convivencia de órganos electorales que se distingan por su competencia específica para organizar sus respectivas elecciones.⁴²

Bajo el argumento de que las instituciones electorales locales carecían de independencia por haberse dejado someter por los ejecutivos estatales, y de que su estructura y burocracia acrecentaban de manera desmedida el costo de las elecciones y democracia mexicana,⁴³ la reforma electoral de 2007 realizó un primer ejercicio de aproximación a la idea de crear una autoridad electoral de carácter nacional, encargada de la organización de los procesos electorales federales, estatales y municipales.

No obstante, ese intento de centralización se quedó a medio camino.⁴⁴ Se asumió una solución intermedia que permitió, según lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, que a solicitud de los institutos electorales locales y mediante convenio de por medio, el IFE se hiciera cargo de la organización de los procesos electorales locales.

⁴² David Cienfuegos Salgado, “El derecho electoral de las entidades federativas mexicanas”, p. 7.

⁴³ En torno a los argumentos esgrimidos, es importante acudir a las reflexiones de Luis Carlos Ugalde, “Instituto Nacional de Elecciones” y José Woldenberg, “¿Instituto Nacional Electoral?”, pp. 259 y ss., y 263 y ss., respectivamente.

⁴⁴ Al respecto, César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales....*, pp. 14 y ss.

La reforma de 2014 dio un paso más en la misma dirección. Mantuvo la coexistencia de órganos electorales locales, denominados Organismos Públicos Locales (OPL) con el ahora Instituto Nacional Electoral (INE), cada uno con capacidades para organizar las elecciones en el ámbito de sus respectivas competencias.⁴⁵

Sin embargo, al erigir al INE como institución de alcance nacional, a través de una competencia originaria sobre los procesos electorales de todo el país, se produjo la exacerbación de ese esquema competencial. Dicha competencia, estipulada nuevamente en el artículo 41 constitucional, le concedió capacidad de decisión plena en materias tan elementales como la capacitación, la geografía electoral, el padrón y la lista de electores, la ubicación de las casillas y la designación de sus funcionarios, los lineamientos en materia de resultados preliminares, encuestas, sondeos y conteos rápidos, la observación electoral, los materiales electorales y la fiscalización, tanto en los comicios federales como en los locales, cuando en el modelo precedente, con excepción del padrón y lista de electores. Estos rubros eran competencias propias y exclusivas de cada autoridad electoral en su correspondiente ámbito de actuación.

Las competencias nacionales que corresponden al INE pueden adquirir la condición de competencias delegadas, delegables e indelegables, dependiendo de si corresponden a la Constitución, ley o autoridad electoral, así como autorizar o impedir que otra institución electoral las lleve a cabo. Por ejemplo, lo atinente a capacitación, ubicación de casillas y designación de sus funcionarios de mesas directivas, constituye las competencias delegadas por mandato constitucional en favor de los órganos locales, pero que el INE puede reasumir, tal y como lo ha hecho, en cualquier momento (octavo transitorio);⁴⁶ la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos y candidatos, en cambio, representa una competencia delegable a los órganos locales, siempre que así

⁴⁵ César Astudillo, “El esquema competencial del nuevo Instituto Nacional Electoral”, *Revista Expresiones. Letras ciudadanas a favor de la Democracia*, pp. 17-21.

⁴⁶ El CG del INE, mediante Acuerdo INE/CG/100/2014 del 14 de julio de 2014, aprobó reasumir las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la Mesa Directiva, que de conformidad con el artículo octavo transitorio del Decreto de Reforma habían sido delegadas a los OPL.

lo acuerde el CG del INE (artículo 41 apartado B); finalmente, la gestión del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), dirigido a establecer las condiciones de ingreso, permanencia, disciplina, profesionalización de los servidores públicos electorales, tanto del INE como de los órganos electorales estatales, es una competencia indelegable que se deposita en las manos del INE.

El artículo 41 constitucional determina, a su vez, las competencias exclusivas y excluyentes tanto del INE en procesos electorales federales, como de los OPL, tratándose de procesos electorales locales. Así, todo lo concerniente al registro de partidos nacionales, derechos y acceso a prerrogativas de los partidos y candidatos, preparación de la jornada electoral, impresión de documentos y producción de materiales electorales, escrutinios y cómputos, declaración de validez y entrega de constancias de diputados y senadores, cómputo de la elección presidencial y la educación cívica, esta última y otras más añadidas por la LGIPE con motivo de los comicios federales, son de ejercicio exclusivo del INE. En cambio, idénticas atribuciones, más lo concerniente a educación cívica, resultados preliminares, encuestas, sondeos y conteos rápidos, observación electoral, organización de los mecanismos de participación ciudadana y las demás que estipule la LGIPE y las leyes de las entidades federativas con motivo de los comicios estatales, y que no estén expresamente reservadas al INE, serán de ejercicio exclusivo de los OPL (apartado C del artículo 41 constitucional).

La reforma mantuvo la facultad del INE de asumir la organización de elecciones locales mediante convenio, tal y como se previó en 2007, pero con la obligación de que el correspondiente OPL establezca de modo fehaciente las circunstancias de modo, tiempo y lugar que justifiquen una solicitud en ese sentido.

El esquema contempla un rubro competencial adicional del INE sobre los procesos electorales locales, del cual emanan dos tipos de competencias: potestativas o condicionadas y obligatorias o incondicionadas.

Las primeras son potestativas del INE porque se encuentran condicionadas al acuerdo de ocho de sus 11 consejeros electorales y al cumplimiento de los supuestos precisados por la ley. A través de ellas, el INE puede asumir directamente la entera función electoral en un estado o algunas de las actividades que corresponden a los OPL, en sentido contrario, como delegar en ellos sus competencias originarias, reasumir el ejercicio de las mismas en cualquier momento, o ejercer la facultad de atracción sobre cualquier asunto de competencia estatal, siempre que sea trascendente o se requiera para sentar un criterio de interpretación relevante.⁴⁷ Las segundas, en cambio, imponen un mandato directo al INE sin excepción alguna, destacando entre ellas la nueva facultad para que, desde el CG se designen o remuevan al conjunto de consejeros electorales de los OPL.

Bajo la rectoría que el INE ostenta dentro del renovado sistema electoral de carácter nacional, y a través del significado con el que ha interiorizado y asumido el sentido de la nueva normativa, el avance hacia la homologación y estandarización de reglas, procedimientos, prácticas e instituciones a nivel nacional ha seguido su curso.⁴⁸

En esta ruta, la máxima instancia nacional dispuso nuevos parámetros de actuación desde el Reglamento de Elecciones (RE) del INE, mediante los distintos lineamientos, criterios, formatos, directrices y reglas a las que deben ajustarse las decisiones de los OPL en aquellas materias en las que el INE cuenta con esa potestad normativa, pero también a través de una coordinación que, cada vez con mayor injerencia, conduce las relaciones entre él y el conjunto de instituciones electorales locales.⁴⁹



⁴⁷ Estas facultades están reguladas en el RE, aprobado por el CG el 7 de septiembre de 2016, mediante Acuerdo INE/CG661/2016.

⁴⁸ Lorenzo Córdova Vianello y Emilio Buendía Díaz, “Artículo 41”, pp. 811 y ss.

⁴⁹ Cfr. Sergio Jesús González Muñoz, “El nuevo modelo competencial entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales. Un federalismo en flujo”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, pp. 87 y ss.