



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS

“Francisco García Salinas”

UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIA POLÍTICA

MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA

***EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL COMO
FACTOR DE CONTROL POLÍTICO EN MÉXICO***

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA PRESENTA:

ERNESTO MORENO MEDELLÍN

DIRECTOR DE TESIS: DR. JESÚS BECERRA VILLEGAS

ZACATECAS, ZACATECAS, JUNIO DE 2017

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	4
INTRODUCCIÓN	5
Planteamiento del problema	11
Hipótesis	13
Objetivos	13
Justificación	14
CAPÍTULO I REVISIÓN DE LA LITERATURA	16
Estado de la cuestión: el control político en México	16
Definiciones y aproximaciones del control político	17
La falta de control en el ejercicio del poder y el papel de la administración pública	22
El concepto de <i>accountability</i> dentro del control político	25
Marco Teórico Institucional: El control político en México y los Órganos Autónomos	29
La división de poderes y el control político	29
El papel del ejecutivo dentro del control político en México	31
El control político del legislativo en el caso mexicano	32
El poder judicial y su participación en el control político en México	34
Los órganos autónomos en el Estado Mexicano	35
Antecedentes de los órganos autónomos	36
La teoría de los órganos constitucionales autónomos	38
Características de los órganos constitucionales autónomos	40
Consideraciones y tendencias	42
El Instituto Nacional Electoral como un órgano autónomo	44
CAPÍTULO II MARCO HISTÓRICO ANTECEDENTES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL	49
<hr/>	
Organización electoral en México antes del IFE	51
El periodo posrevolucionario y el papel del corporativismo	52
La primera legislación electoral en el nuevo proyecto mexicano	53
Junta Empadronadora, Juntas Computadoras Locales y Colegios Electorales	54
La modernización del sistema político mexicano	54
La Ley Federal Electoral de 1946 y la Comisión Federal de Vigilancia Electoral	56
La Ley Federal Electoral de 1973 y la Comisión Federal Electoral	57
Reforma Político - Electoral de 1977 y Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales	58
El sistema político mexicano durante la transición electoral	60
El control político a través del institucionalismo electoral	62

El Instituto Federal Electoral: primera máxima autoridad en materia de elecciones	64
La Reforma Político-Electoral de 1986 y el Código Federal Electoral de 1987	65
Una instancia jurisdiccional como parte del sistema electoral: el primer acercamiento a la justicia electoral	66
La crisis del sistema político en México de 1988	67
La reforma político electoral de 1990 como un acercamiento sólido hacia la independencia electoral	70
La primera gran autoridad en materia electoral: el Instituto Federal Electoral y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)	71
La historia del IFE: los cambios a lo largo de su existencia	74
La reforma de 1993 y el cambio en la justicia electoral	74
La reforma de 1994: la introducción de los consejeros ciudadanos	75
La reforma electoral de 1996: un verdadero órgano autónomo en materia electoral	76
La nueva conformación de la autoridad electoral con el cambio político-electoral de 1996	77
Los cambios en la impartición de la justicia electoral	78
Reforma política de 2007 como solución a una nueva crisis	79
La falta de rigidez constitucional como una herramienta de la modificación electoral	82
Una historia de “errores”	83
El fraude como parte de la cultura política mexicana	84
Las fallas en la autoridad electoral y la renuncia a esta forma de organización	85

CAPÍTULO III EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

88

Los elementos previos a la nueva autoridad de carácter nacional	89
El Pacto por México	89
¿Por qué el Pacto por México?	91
La Reforma Política – Electoral	92
La utilidad de la reforma	95
Los cambios en el sistema político mexicano	96
Gobierno de Coalición	96
Fiscalía General de la República	97
Cambios en la función electoral	98
Reelección inmediata	99
El voto transnacional	100
Las candidaturas independientes	101
Fiscalización y financiamiento de los partidos políticos	102
La elevación del porcentaje para el registro como partido político: un reto para las minorías	104
Una nueva autoridad de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral	105
La creación del INE	106
Naturaleza del Instituto Nacional Electoral	107
Las atribuciones del INE	108
Estructura orgánica del INE	110
Consejo General del INE: máximo órgano de dirección	110
Consejos locales y distritales	111
Junta General Ejecutiva	112

Juntas Locales Ejecutivas y juntas distritales ejecutivas _____	112
Órganos de vigilancia _____	113
Contraloría General del Instituto _____	114
La coordinación del INE con otros poderes del Estado _____	115
El INE y el poder legislativo: un conjunto de decisiones políticas _____	118
Los principios de independencia y autonomía del INE _____	120
La cámara de diputados y su incidencia en el INE _____	121
El poder judicial y su participación en el INE _____	124
El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales _____	125
Asunción, atracción y delegación: las facultades especiales del INE _____	125
Asunción _____	126
Atracción _____	126
Delegación _____	127
Las multifunciones del INE: una tendencia hacia la centralización _____	128
La nacionalización como incumplimiento al pacto federal _____	130
El impacto de los cambios en la función electoral _____	131
CONCLUSIONES _____	134
Las funciones del INE como parte del control político _____	136
Las respuestas a la postura inicial _____	138
Consideración final _____	141
REFERENCIAS _____	144

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por permitir que las circunstancias se alinearan de forma tan perfecta, para con ello, llegar al cumplimiento de esta meta.

A mi familia por su apoyo y comprensión incondicionales, por dejarme ser e impulsarme en todos mis sueños.

A la Universidad Autónoma de Zacatecas, institución por la que siempre estaré orgulloso y agradecido.

A la Unidad Académica de Ciencia Política y a todos los docentes que la integran, por abrirme sus puertas y brindarme la oportunidad de obtener este crecimiento profesional, gracias a todos por estar siempre con esa disposición de apoyo.

A mi comité de tutores por los consejos y el tiempo dedicado para el cumplimiento de este proyecto.

A mi director de tesis, por la paciencia, la solidaridad, la comprensión y toda la ayuda brindada, incluso más allá de la consolidación de este proyecto, muchísimas gracias.

A todos mis amigos, quienes se han convertido en mi otra gran familia y en un pilar fundamental para el buen rumbo de mi vida, un placer haber coincidido.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por el apoyo brindado para el sostenimiento de este proyecto.

Al Centro de Aprendizaje y Servicios Estudiantiles de la UAZ, por el gran apoyo otorgado en el desarrollo de esta etapa de mi vida profesional.

Y a todo, y a todos, los que directa e indirectamente han contribuido para que este proyecto sea una realidad.

INTRODUCCIÓN

La historia de la humanidad nos ha presentado la incuestionable necesidad que tiene el hombre de vivir en sociedad para el cumplimiento pleno de sus fines. En palabras de Aristóteles, el hombre es un animal político (*zoon politikon*) que desarrolla sus fines sólo en comunidad. Por ello, a lo largo de los siglos esa integración del hombre a un grupo social se ha desarrollado poco a poco desde las pequeñas hordas hasta la gran sociedad de la que hoy formamos parte, cuyo centro político es el Estado. Sin embargo, esa convivencia inherente a los seres humanos, pasa y seguirá pasando por momentos de inestabilidad, conflictos generados por la oposición de intereses entre los integrantes de determinado grupo, por lo que es necesario hacerse valer de instrumentos que permitan prever y dar solución a esa clase de conflictos.

Para la prevención y la solución derivadas de la convivencia, el hombre se hizo valer de las normas, conductas de observancia obligatoria que permiten fijar límites a sus acciones con el fin de sancionar aquellos actos que puedan desviar o alterar la paz como parte del bien público, dando solución a la conflictiva constante resultado de la interacción social. Dicha normatividad se ha convertido en el principal mecanismo de control social para las sociedades que forman parte de un estado de derecho, el cual se fija como la base principal que regula todo tipo de interacciones resultado de las relaciones políticas.

De la misma manera, a la par de las normas y con el fin de que las mismas pudieran materializarse, el hombre creó las instituciones, organismos establecidos para el ejercicio del control social, a través de los tres principales ámbitos de funciones del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial. Con ello, no sólo se establece el control, sino que se define la organización política del Estado y se reconocen los derechos de los gobernados. Todo esto deriva de las relaciones políticas, las cuales requieren de mecanismos de organización de acuerdo a las particularidades y necesidades de cada sociedad.

La pluralidad de pensamientos e ideologías de los seres humanos, ha llevado a estos a crear mecanismos a través de los cuales se puede ejercer el control social, como necesario para dirigir a la sociedad. El control social se ejerce a través de diferentes maneras: control jurídico, económico, religioso, político, entre otros. En el ejercicio de todos los tipos de control, es evidente que no sólo con la normatividad y las instituciones públicas se puede ejercer; existen mecanismos informales que también influyen en la conducta de los ciudadanos de manera determinante. Como ejemplo de informalidad están los medios de comunicación, las normas morales y los usos y costumbres. Estos mecanismos pueden llegar a tener más impacto que los formales.

A la par de la necesidad social del control, la historia también se ha encargado de presentarnos que es necesario que existan limitaciones al poder, y no tenemos ejemplo más claro que la división de poderes. Es necesario que los titulares de las instituciones públicas, encargadas de ejercer el poder, también cuenten con limitaciones en el desempeño de sus funciones. Este control del poder

o de los titulares del poder, se conoce como *control político*, dada la necesidad de que el poder detenga el poder público, como consecuencia del gran abuso que resienten los ciudadanos por parte de sus gobernantes en casi todo el mundo.

La estructura con la que el Estado mexicano se divide para el ejercicio de sus funciones (legislativa, ejecutiva y judicial), define éstas, sus relaciones para cuestiones de cooperación, así como el control que ejercen entre sí las instituciones correspondientes. El establecimiento de figuras permite que exista un control interinstitucional que fije límites a cada uno de los poderes para un mejor desempeño de la función pública, así como para fortalecer el ejercicio del poder y la rendición de cuentas.

Con el surgimiento del estado de derecho y la evolución de las relaciones políticas se establecieron poderes “atípicos” que forman parte del sistema político, pero que no se encuentran sujetos a alguno de los clásicos tres poderes. Estos entes se conocen como Órganos Autónomos, los cuales rompen con la clásica asignación de poderes que ha tenido tradicionalmente el funcionamiento del Estado. Se trata de organismos que sin formar parte de alguno de los tres poderes, conjuntamente con éstos llevan a cabo funciones de gran trascendencia para el rumbo de un Estado. En el caso de México, podemos citar como ejemplos la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México y el Instituto Nacional Electoral, órgano autónomo objeto de este trabajo. Por la trascendencia de las funciones que llevan a cabo estos órganos, actúan a nombre del Estado y deben responder a la voluntad popular. Su papel dentro del ejercicio público es tan importante como el desempeñado por los otros tres poderes. Tienen un espacio

dentro del ejercicio del control político, entendido como el conjunto de mecanismos tendientes a supervisar, fiscalizar y vigilar la actividad de un ente de naturaleza pública.

Este control se puede llevar a cabo de dos maneras: horizontal y vertical. Ernesto Isunza Vera (2001) las describe y señala de la siguiente manera: la primera, como el conjunto de herramientas llevadas a cabo por una agencia de naturaleza estatal para supervisar y vigilar la actividad de otro ente público; la segunda, se refiere a una supervisión entre desiguales, esto es la supervisión de los organismos del Estado por parte de la sociedad civil y/o viceversa. El caso que nos ocupa es un control de tipo horizontal, aquí el control se lleva a cabo por medios estatales, tales como las contralorías, los contrapesos derivados de la división de poderes (como el control legislativo del gasto público elaborado inicialmente por el ejecutivo o las controversias constitucionales que resuelve el poder judicial, por ejemplo) y las funciones propias de los organismos autónomos del Estado (como las autoridades electorales tipo el Instituto Federal Electoral o los ombudsman que en nuestro país son las comisiones gubernamentales de derechos humanos.

Entre el ejercicio y los conflictos de poder, la actividad de los órganos autónomos es fundamental. El reconocimiento de los mismos, tanto por la legislación, como por el respaldo de muchos autores, resalta su importancia en la conformación de las diferentes maneras a través de las que se puede llevar a cabo el control político de tipo horizontal.

En el día a día de un estado de derecho, el sistema político se encuentra íntimamente ligado al sistema electoral. En el ejercicio de las funciones de aquellos que han accedido a cargo público por medio de la elección popular, los conflictos de poder están presentes, antes, durante y después del mecanismo de elección. Por el papel tan particular que ha tenido el sistema electoral en el desarrollo del sistema político en México, no se puede hablar de uno sin hacer mención al otro.

Aunque el control político en la división de poderes es muy diverso, gran variedad de actores se ha adentrado en el estudio del mismo para enaltecer o señalar las dificultades del efectivo ejercicio de la división de poderes. Pero el estudio del control político no se limita a los poderes constituidos del Estado: los órganos autónomos como integrantes del sistema político mexicano, al ejercer poder también forman parte del ejercicio del control político. La actividad del Instituto Nacional Electoral, como antesala del poder político, es fundamental al definir a los titulares del poder público, elegidos mediante los mecanismos de elección previamente establecidos. Su participación no es limitativa hacia la organización de las elecciones, sino que cuenta con un mecanismo de coordinación con otros integrantes del poder público para que a través de la cooperación, desempeñe sus funciones lo mejor posible.

Tras una serie de acontecimientos que pusieron en cuestionamiento el sistema electoral en México, el 10 de febrero de 2014, se publicó la Reforma político electoral que rediseñó el régimen electoral mexicano y transformó el Instituto Federal Electoral (IFE) en una autoridad de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral (INE). Con el fin de *“homologar los estándares con los que se organizan*

los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en la democracia electoral” (Instituto Nacional Electoral, 2015).

La idea de convertir el organismo federal en uno nuevo no fue sólo para salvar, en una especie de "borrón y cuenta nueva" el desprestigio que acarreó el IFE desde el tiempo de Ugalde (elección de 2006), sino para evitar que los gobernadores pudieran seguir manipulando los procesos electorales locales (Rodríguez, 2014). Tanto la intromisión de las autoridades locales en los comicios, como la pérdida de legitimación de la autoridad electoral federal en la controvertida elección presidencial de 2006 y que se arrastró hasta 2012, fueron elementos determinantes de la nacionalización y centralización de la función electoral en México. Esta transformación se veía venir desde el llamado “Pacto por México”. En él se planteó la creación del Instituto Nacional Electoral y la desaparición de los institutos locales. Dentro de esta propuesta se señaló que el INE tendría carácter nacional y habría una legislación única para encargarse de los comicios federales, estatales y municipales (Aristegui Noticias, 2013). Las autoridades locales lograron mantenerse vigentes, estableciéndose un nuevo sistema de coordinación de las mismas con la nueva autoridad electoral nacional. Los objetivos de esta transformación fueron muchos y muy variados, sin embargo la cuestión de la confianza ciudadana tiene gran presencia. La confianza que la población deposita en los institutos electorales locales es de gran importancia para evaluar su funcionamiento y validar su existencia como “árbitro” de las elecciones, sin embargo, la fiabilidad puesta en estos organismos electorales ha ido disminuyendo paulatinamente (Parametría, 2015).

Dada la cercanía con las autoridades locales, a diferencia de la autoridad nacional, puede existir mayor confianza ciudadana. Es por lo anterior que el fortalecimiento de las autoridades locales es primordial para el fortalecimiento de la vida democrática, sin embargo, con la gran intromisión que ahora tiene la autoridad electoral sobre las mismas, sólo se han convertido en una especie de extensión de la autoridad nacional. Los retos de la nueva organización electoral han sido muy ambiciosos, la desconfianza ciudadana es cada vez mayor, en una época que exige una mejor rendición de cuentas. Para lograr sus fines, el Instituto Nacional Electoral debe funcionar con base en los lineamientos para los que fue creado, como un órgano efectivamente autónomo que pueda demostrar a la ciudadanía que no se subordina a ningún otro poder. Se trata de un integrante más dentro de la estructura del poder político en México, que como tal, es determinante en el ejercicio del control político, un control de tipo horizontal cuyos elementos serán definidos más adelante.

Planteamiento del problema

La tendencia respecto al control político en México predomina como el conjunto de principios y herramientas a través de los cuales el congreso puede fiscalizar y evaluar la actividad del poder ejecutivo y viceversa, lo que se traduce en un control parlamentario y de tipo administrativo. Si bien, el Congreso y el Poder Ejecutivo se consideran los principales titulares de control político en nuestro país, suponer este tipo de control como actividad exclusiva de estos órganos resulta limitativo.

En el sistema político mexicano actual, constitucionalmente están establecidos otros órganos, resultando prioritario destacar el papel que desempeña

uno de estos órganos autónomos en el ejercicio de control político, en este caso, el Instituto Nacional Electoral. Éste se encarga de fijar las reglas para contener por el poder político en nuestro país, estableciendo los lineamientos que se deben seguir para ocupar un puesto gubernamental y participar desde él en la política oficial. Alejarse de la tendencia tradicional de control político, es entender la división de poderes en nuestro país de manera flexible. Existen otros órganos que sin ser considerados poderes, desempeñan un quehacer vital en el ejercicio de poder en México por las funciones y la competencia que se les han asignado constitucional y legalmente.

En el desempeño de la función pública, las relaciones de coordinación institucional son más que necesarias. Ya sea por cuestiones de cooperación o, en este caso, por cuestiones de control, en el actuar de los poderes públicos se requieren las herramientas que reconozcan el funcionamiento del control político. Dicho control no se reduce a los tres poderes por excelencia; el sistema político mexicano reconoce a otros órganos públicos con funciones muy importantes en el quehacer estatal. El control político no se reduce a una actividad del Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, sino a todas las actividades llevadas a cabo por un órgano de naturaleza pública que permitan limitar el ejercicio del poder público.

Esta investigación parte del siguiente problema: *¿Cuáles son las condiciones de dependencia que el Instituto Nacional Electoral tiene respecto a los poderes de la Unión para el ejercicio del control político?*

Hipótesis

Como respuesta tentativa, se ofrece esta hipótesis: *El Instituto Nacional Electoral cuenta con una capacidad restringida de poder político debido a que sostiene una relación de dependencia con los poderes de la Unión, tal que:*

- a) El Poder Legislativo define su integración y su normatividad,*
- b) El Poder Judicial se mantiene como instancia última para validar sus resoluciones,*
- c) Las funciones con las que participa en la construcción de un régimen democrático se encuentran limitadas a los procesos electorales, para lo cual debe coordinar algunas tareas con el Poder Ejecutivo.*

Objetivos

El presente trabajo tiene por objetivo general: *Definir el papel del Instituto Nacional Electoral (INE) dentro del concepto de control político desde el enfoque horizontal.*

Sus objetivos particulares se orientan a describir las particularidades del INE como un factor de control para señalar de qué manera ejerce este tipo de control. Al efecto, se desglosan de este modo:

- Analizar la fundamentación constitucional y legal del Instituto Nacional Electoral.
- Definir el papel del INE como parte del ejercicio de control político horizontal en México, a la par con los tres poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial).
- Valorar la relación que guarda el INE con los poderes de la Unión.

Justificación

La participación del INE en la sociedad mexicana se encuentra reducida a la mera organización de las elecciones, a consecuencia de la falta de participación ciudadana en las instituciones políticas. Esta tendencia puede darse a que la participación en dicho instituto, por gran parte de la ciudadanía, no va más allá de la emisión del voto. Sin embargo, no sólo se trata de las elecciones; el instituto lleva a cabo una amplia gama de actividades que necesitan de una gran e importante organización con el fin de lograr los objetivos de su creación. El INE busca también contribuir en la consolidación de la democracia en México, garantizar los derechos de los ciudadanos mexicanos y que se considere una institución seria y de confianza (Instituto Nacional Electoral, 2015).

Para lograr estas aspiraciones, además de una estructura orgánica bien establecida y de una serie de ordenamientos que le dan personalidad y patrimonio propio, el INE como órgano autónomo y sin subordinación a ningún otro poder, incide en el ejercicio de poder en el sistema mexicano. Tomando como referencia al extinto Instituto Federal Electoral, el nuevo instituto cuenta con particularidades que pueden resultar trascendentales y merecen un análisis. Se trata de épocas distintas, con condiciones de creación distintas y, en esencia, de una nueva institución que establece figuras y se hace valer de otras herramientas diferentes a la anterior organización electoral.

La presente tesis se conforma por tres capítulos y un apartado referente a las conclusiones. El primer capítulo es la revisión de la literatura, el cual se divide en dos partes: la primera, es el estado del arte acerca del control político en México; la segunda, es el marco teórico, sustentado en la teoría de la división de poderes y la teoría de los órganos autónomos. El segundo capítulo es el marco histórico, conformado por todos los antecedentes políticos y electorales que le precedieron al Instituto Nacional Electoral, desde 1917 hasta 2014. Este capítulo también se integra por dos partes: la primera, la organización electoral previa a la creación del Instituto Federal Electoral; la segunda parte, relativa al Instituto Federal Electoral. Por su parte, el tercer capítulo contiene lo concerniente al Instituto Nacional Electoral y su importancia dentro del sistema político mexicano. Por último, con el estudio y el análisis de la temática abordada, en el último apartado se define el papel del Instituto Nacional electoral en el ejercicio del control político.

CAPÍTULO I

REVISIÓN DE LA LITERATURA

Este primer capítulo se conforma de dos apartados. El primero da cuenta del estado del arte sobre el control político en México. El segundo apartado es el marco teórico, que inicia con la teoría de la división de poderes, como organización fundamental y tradicional del ejercicio del poder. Junto con la división de poderes, se integra la teoría de los órganos autónomos, para la definición de la naturaleza jurídica y política del Instituto Nacional Electoral.

El objetivo es partir de un conjunto de definiciones y aproximaciones que se tienen sobre el control político en México, de la teoría de la división de poderes y la teoría de los órganos autónomos para establecer la importancia del Instituto Nacional Electoral en la estructura del sistema político mexicano. Además de las conceptualizaciones del control político, se abordan temas que resaltan su importancia en la estructura del sistema político mexicano.

Estado de la cuestión: el control político en México

En este apartado se presentan una serie de aproximaciones señaladas por distintos autores desde diferentes disciplinas, preferentemente del control político horizontal. Cabe señalar que aunque podría formar parte de este título, lo referente a los tres poderes y su papel dentro del control político se incluye en la segunda parte de este

capítulo. A continuación, damos cuenta de las tendencias sobre el control político, los estudios sobre el tema, de qué manera ha sido tratado y cuál es la postura de las últimas investigaciones al respecto.

Definiciones y aproximaciones del control político

El control político es abordado desde diferentes ámbitos y disciplinas, por lo que hay estudios que lo aluden al término *control político* sin utilizarlo textualmente. A continuación se señala qué es el control político y cuáles son sus variantes.

Jarol Cuaran (2015, sección 17) caracteriza este control como aquel que tiene por objetivo la “verificación de la actividad político-administrativa del gobierno en todos sus niveles, en el que se pone de manifiesto y se sanciona la responsabilidad política”.

En el estudio realizado por este autor, no basta con la mera verificación de las actividades del gobierno, sino que es necesaria la sanción como consecuencia de una responsabilidad para poder hablar de un efectivo control. Sin embargo, para el efectivo ejercicio de control, es necesario un procedimiento de verificación de las acciones de los funcionarios del gobierno, lo que conlleva a enfrentarse a obstáculos como la costumbre política, los vínculos con el gobierno y con los partidos políticos (Cuaran, 2015). La perspectiva de dicho autor no se limita a la definición del control, permite reflexionar acerca de las limitantes a las que se enfrentan los titulares del mismo para garantizar su cumplimiento. El control político no debe limitarse a la mera fiscalización, este ejercicio debe garantizar el debido cumplimiento de la función pública.

Flores Konja (2014, pág 88), presenta una definición de control gubernamental, basándose en la legislación peruana, sin llamarla control político, en esencia la definición lo es, ya que se entiende como un mecanismo de fiscalización de la función pública, señalando lo siguiente:

Consiste en la verificación periódica del resultado de la gestión pública, a la luz del grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía que hayan exhibido en el uso de los recursos públicos, así como del cumplimiento por las entidades de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción. Evalúa la eficacia de los sistemas de administración y control y establece las causas de los errores e irregularidades para recomendar las medidas correctivas.

Aunque no está propiamente dicho, esta aportación es la definición del control político, ya que se refiere al control gubernamental incluyendo el efectivo ejercicio del poder público en el sentido material. Sin embargo, en esta definición sólo se establece la recomendación de medidas correctivas por incumplimiento, sin señalar la necesidad de la responsabilidad política, con repercusiones civiles y/o penales.

G. Badeni, incluido en un estudio de control constitucional de Sebastián de Stefano, también propone un concepto del control político, pero se limita a la protección del cumplimiento constitucional, limitándose a esa perspectiva: “El control político consiste en asignar a un órgano de naturaleza política, ya sea ordinario o extraordinario, la función de velar por la supremacía de la Constitución (Badeni, G., Tratado de Derecho Constitucional, Buenos Aires: La Ley, 2006, t. I, p. 288)” (Stefano, 2014, pág. 6).

Sebastián de Stefano señala que en un sistema constitucional el control político es llevado en un primer momento por el legislativo al momento de debatir las leyes, para después ser ejecutado por el ejecutivo al ejercer su derecho de veto, aunque también se pueden crear órganos especializados dentro de la misma administración pública que lleven a cabo este control. El autor también establece una diferencia con el control judicial, que solo puede ser ejercido por un órgano jurisdiccional previamente establecido. El abordaje de Stefano (2014), no se aleja de lo que tradicionalmente se ha hablado de este control, se aborda de manera interinstitucional la clásica pregunta ¿Quién controla a quién? En este caso, el control político ejercido lo señala por momentos primero legislativo y después ejecutivo. Una omisión de este autor, es descartar al poder judicial como organismo de control político, si bien, se trata de un control jurisdiccional, la trascendencia de algunas resoluciones de los tribunales tiene alcances eminentemente políticos. Aunque refiere que solo el ejecutivo y el legislativo llevan a cabo control político, el mismo autor señala que los últimos intérpretes de la constitución son los jueces.

¿Control? ¿Fiscalización? ¿Supervisión? ¿Evaluación? ¿Vigilancia? En definitiva, dice Roberto Fernández (2011), se habla del ejercicio público, ya sea a través del control de la constitución o desde la presentación y ejecución de una ley, todo tendiente a la verificación de la actividad política pública. Esto es, desde que se diseña una política, hasta que se aplica, pasando por los estadios de presupuesto y coordinación, debe estar presente el ejercicio del control político para el mejor desempeño del servicio público.

La siguiente definición, presentada por Roberto Fernández Llera (2011, sección 3) señala que: “El control es la categoría central, ya que implica comprobación, inspección, fiscalización e intervención”. A razón de que las crisis nos obligan a estar más pendientes del ejercicio del poder y la asignación de los recursos públicos, esta concepción no se limita a la fiscalización de la función pública. Concibe la necesidad del control no para efectos de la mera limitación del poder, sino para intervenir en la efectiva distribución y el uso de los recursos públicos.

Para Diego Vivas Tafur (2012, pág. 2), la dirigencia del control político recae en los órganos de tipo parlamentario o legislativo, que ejercen control a las autoridades de tipo ejecutivo, no solo mediante la inspección, sino también reclamando la responsabilidad política de aquellos que tienen un cargo público:

Mecanismo efectivo, en cabeza de los cuerpos colegiados (Senado, Cámara de Representantes, Asambleas y Concejos) con el objetivo de exigir y garantizar el ejercicio del poder y la gestión gubernamental de una manera transparente y al mismo tiempo reclamar la responsabilidad política de quienes llegan a cargos de elección popular (Presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes) y sus equipos de gobierno (administración).

Milagros Campos (2010, pág. 1), también mediante un enfoque parlamentario, en el que no se incluye a los otros poderes como órganos de control, señala lo siguiente:

El control político consiste en la función constitucional de vigilancia que tiene el Poder Legislativo para las acciones u omisiones de funcionarios del Estado, en particular del Poder Ejecutivo, y de requerimiento de

información acerca de sus funciones. El control es ejercicio de poder, responsabilidad frente a su ejercicio y garantía de libertad al impedir el abuso del mismo. Es por ello garantía del sistema democrático. En efecto, el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente. Montesquieu encontró que la mejor forma de garantizar la libertad es evitar el abuso del poder, así advirtió: para que no se pueda abusar del poder, es preciso que el poder detenga al poder.

En este caso, también se limita al control político como un control eminentemente legislativo, a través de la vigilancia que lleva a cabo el poder legislativo de las acciones de los funcionarios estatales, aunque omite señalarlo como una actividad que va más allá de la función legislativa y cuya función por vigilar no es solamente la del poder ejecutivo

Roberto Flores (2010, pág. 2) presenta una definición del control político más general, desde un enfoque predominantemente jurídico, reconoce la importancia de los mecanismos de regulación necesarios para el ejercicio del mismo:

El control es el poder, jurídicamente regulado realizado por el órgano de control sobre el órgano controlado. Este control es de la esencia del estado de derecho democrático. La finalidad del control es evitar el abuso de poder en virtud de la limitación del mismo. Ya que históricamente hemos sido testigos de que todos los hombres han sido tentados a abusar de ese poder, y de hecho la mayoría ha caído en esa tentación, en razón de ello se necesita ponerle freno a ese poder.

Roberto Flores, señala al control de poder como necesario para evitar del abuso del mismo. Dicho autor no especifica qué o quién lleva a cabo este control; solo señala la regulación jurídica como necesaria para llevarse a cabo.

Se habla de control parlamentario, de control gubernamental, de control del poder, de evaluación y de vigilancia. La definición que cada uno de los autores aquí presentados propone con más o menos elementos es control político, que engloba toda una serie de elementos que se relacionan con el ejercicio de la función pública. De ahí la necesidad de auxiliarse de varias disciplinas para hablar de control político, al ser algo que se lleva a cabo por órganos públicos de distinta naturaleza: legislativos, ejecutivos y/o judiciales; así como por órganos especializados para ello, en este caso, los órganos autónomos. Cabe señalar que las posturas aquí presentadas se limitan a un control horizontal, dejando de lado mecanismos de control de tipo vertical en el que interviene la ciudadanía. Ya que el objetivo consiste en el control político llevado a cabo por un órgano autónomo, se dejan de lado figuras como la participación ciudadana (por mencionar un ejemplo), que se refiere a un control político vertical, mencionado en páginas anteriores.

La falta de control en el ejercicio del poder y el papel de la administración pública

En el establecimiento de la división de poderes en Latinoamérica, la falta de una igualdad de posicionamiento entre distintos poderes hace que no exista una efectiva aplicación del control político: el sistema de pesos y contrapesos nos presenta un fuerte control por parte del ejecutivo hacia los otros poderes. Se trata de un ejecutivo que históricamente ha tenido gran incidencia en todos los aspectos de la vida pública, que muestra una no efectiva división de poderes.

La estructura gubernamental en México, en el caso del poder ejecutivo, se conforma casi siempre por funcionarios provenientes solo del partido en el gobierno, ya que la titularidad de dicho poder recae en una sola persona y esa persona elige

libremente a quienes le ayudarán a ejercer el poder durante su gestión. La falta de control por y al unipartidismo de las estructuras gubernamentales trae como consecuencia que no exista representatividad ni una efectiva rendición de cuentas en el sistema de la función pública. Sin embargo, la actividad del gobierno está formalmente limitada, el gobierno depende solidariamente de su gestión pública, de la opinión del congreso y de la postura de la ciudadanía.

Tal como lo señala Cristina Quiroz (2009, pág. 3), destacando la importancia del control político en un estado democrático y de derecho: “los titulares del poder públicos están obligados a justificar su política, a explicar por qué han tomado determinadas decisiones durante su mandato”. Al menos en el aspecto formal, en el sistema político mexicano se cuenta con elementos que muestran la existencia de límites al gobierno. El sistema de división de poderes establece un régimen de coordinación que refleja la relación y el control interinstitucional que tienen los tres poderes.

Al igual que la división de poderes, aunque en menor grado de incidencia, la administración pública se encuentra sujeta al control político. La limitación en el ejercicio del poder tiene en la administración pública a una disciplina que le permite conocer los alcances del control y aplicar los mecanismos más efectivos de limitación. Al estar directamente regulada por el poder ejecutivo, se encuentra en contacto directo con la ciudadanía. Aquí los intereses públicos se pueden tratar de manera más inmediata, y existe más identidad que con los demás poderes.

Mónica Rivera Barrera (2009), en un enfoque político administrativo, establece una sistematización de órganos públicos a través de los cuales se

establece control al Ejecutivo, ejemplificando el caso mexicano. La perspectiva que presenta Rivera Barrera es la de controlar pero, a la vez, la de evaluar. Presenta a las instituciones que ejercen control sobre el ejercicio del poder ejecutivo. Ejemplos de ello son el Congreso de la Unión, la Contaduría Mayor de Hacienda y la Auditoría Superior de la Federación. Todo esto es necesario para que se pueda ejercer una relación equilibrada en el arte de la política mexicana. Este trabajo nos presenta solo una de las tantas maneras, órganos y herramientas a través de los cuales se puede ejercer el control político. Inclusive, la autora presenta dentro del ejercicio de este control la participación social.

Aunque este estudio es de los más completos tratándose del control político en México, también se reduce a un control solo de las funciones llevadas a cabo por el poder ejecutivo, control en el que interviene no sólo el poder legislativo, sino varios órganos públicos que tienen participación en el control y la evaluación de la función del ejecutivo.

Lo hasta aquí señalado de manera directa o indirecta es control político, estudios a través de la administración pública, que es la actividad sobre la que recae de manera más directa la regulación del poder. En este otro abordaje del estudio del control político, ya no estamos en la clásica separación de poderes, en el principio de pesos y contrapesos o la fiscalización de un poder sobre otro. Hay otra clase de estudios que se van al destinatario directo del ejercicio del control político, el servicio de administración pública. En este subtítulo los autores enaltecen el estudio de la actividad administrativa, la actividad más directa del ejercicio del poder, por la diferencia que presenta el ejecutivo con los poderes legislativos y judicial, cuya

actividad se lleva a cabo de manera más mediata, y aunque respondan a demandas de la ciudadanía, su actividad se centra en aspectos más técnicos en los que se puede perder esa identidad.

El concepto de *accountability* dentro del control político

Conjuntamente con el concepto de control político, ha tomado fuerza el estudio del concepto de *accountability*, cuyo significado en español podría traducirse como “rendición de cuentas” o “responsabilidad política”, por aproximar el significado al español. Actualmente es un concepto clave en las ciencias sociales, y su significado y su abordaje varían de un autor a otro.

Como lo señala Mauricio Gutiérrez (2012), este tema ha emergido como clave del periodo post transición de la política latinoamericana, ya que el desencanto por la vida política ha penetrado en la confianza de los ciudadanos, por ello se buscan nuevas formas de fortalecer la democracia. Cuando se habla de mecanismos de *accountability* (López, 2013), nos referimos a las formas por medio de las cuales se ejerce control para la rendición de cuentas sobre los gobernantes en las democracias, bajo el principio de distinción y fiscalización por parte de los gobernados o las instituciones establecidas con tal fin. El concepto de *accountability*, surge como un intento más por lograr la efectiva rendición de cuentas, complementándola con la responsabilidad pública, para fortalecer la confianza ciudadana, dañada por el mal ejercicio de la función pública a lo largo de la historia.

Este concepto, que se relaciona con el de control, involucra tanto a los ciudadanos como a los órganos estatales; por ello, tiene un enfoque tanto vertical como horizontal. El *accountability* vertical se refiere, según Guillermo O'Donnell (2003, pág. 10), citando a Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, a un:

Mecanismo de control de las autoridades políticas que descansa en un conjunto de acciones llevadas a cabo por ciudadanos, asociaciones y movimientos sociales que tienen como finalidad exponer los errores gubernamentales para traer nuevas cuestiones a la agenda pública, activando el funcionamiento de otros organismos públicos que vigilen por el cumplimiento de estas demandas, es importante destacar que dichas funciones no incluyen los mecanismos electorales (Accountability Societal: El Otro Lado del Control, en Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti, Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias, Paidós, Buenos Aires).

El *accountability* horizontal, que también es señalado por el autor, se trata del:

Conjunto de acciones llevadas a cabo por las agencias estatales, que van desde el control rutinario hasta las sanciones de tipo penal o la destitución hacia otras agencias estatales en relación a sus actos u omisiones que se pueden presumir como ilícitos, para lo que se necesita contar con autoridad legal, disposición fáctica y capacitación (O'Donnell, 2003, pág. 2)

Para el ejercicio del *accountability* horizontal es necesaria la comunicación y la interacción entre las agencias estatales. Para tal efecto, éstas deben estar en una relación de control mutuo y de intercambio. Albert Weale (2010) señala que la rendición de cuentas busca el establecimiento de la responsabilidad política, el ir

más allá de la autorización y sanción en el ejercicio del poder y llegar a una verdadera explicación y justificación. Para poder establecer responsabilidad política es necesario el establecimiento de una teoría de la rendición de cuentas. Su problema radica en asegurar las condiciones en que las instituciones dentro de las cuales la deliberación política se lleva a cabo pueden merecer la confianza de los ciudadanos en estos términos. Respecto a lo señalado por Weale, si no se cuenta con las condiciones necesarias para llevar a cabo la rendición de cuentas, a través de los mecanismos de comunicación e interacción necesarios, no se puede ejecutar la sanción por responsabilidad política.

El concepto de *accountability* trata de ir más allá del control formal del poder. No se trata de la mera sanción por la irresponsabilidad política; se trata de que se explique y se justifique ese ejercicio de gestión pública. La rendición de cuentas surge a causa del estigma negativo que se ha formado en el mundo de la política, situación propiciada tanto por la clase política como por la ciudadanía. Con la existencia de un efectivo sistema de rendición de cuentas, conformado por una clase política responsable y una ciudadanía participativa, el ejercicio de la función pública se desarrollaría de manera más eficiente.

Para el caso del INE, al ser un órgano estatal, podría categorizarse su ejercicio de control dentro del *accountability* horizontal. Sin embargo, el sistema de coordinación que tiene establecido con otros órganos estatales, para el caso de incumplimiento, no cuenta con las facultades necesarias que le permitan llegar a los alcances de la sanción y la destitución por la irresponsabilidad política de otros agentes del estado.

El concepto de *accountability* vertical, que alude a la participación ciudadana en la rendición de cuentas y la responsabilidad política, descarta los mecanismos electorales como forma de participación, por lo que la vía electoral como forma de intervención no es la adecuada. Si bien el INE cuenta con funciones fiscalizadoras que serán abordadas en un capítulo posterior, se encuentra limitado en su autonomía. Se integra a un contexto político, en el que más que contar con mecanismos de *accountability*, se cuenta con un control político dentro de los conflictos por el poder, por lo que no es posible una sanción electoral del poder con las características del *accountability*.

Aunque el abordaje es diferente en los autores que se han adentrado en su estudio, la rendición de cuentas de un autor a otro no difiere tanto en esencia. Expresadas en palabras distintas, las posturas de los autores son similares respecto a lo que es y el objetivo de la rendición de cuentas. La evolución de los sistemas políticos a lo largo de tantos altibajos que han pasado, provocó la aparición de nuevas exigencias ciudadanas, nuevas formas de participación que de una u otra manera le pueden permitir a la sociedad controlar el poder.

Los estudios referentes al control político abarcan diversos enfoques desde disciplinas distintas. Se habla de cuestiones constitucionales, administración pública, rendición de cuentas y más. El control político surge como mecanismo necesario para que el poder no se ejerza de manera ilimitada y los ciudadanos y las entidades públicas cuenten con herramientas que les permitan poner límites a ese ejercicio de la función pública. En este sentido, al hablar de múltiples formas y de varias instituciones relacionadas al respecto, el INE cuenta con los elementos

necesarios que permiten definirlo como un factor de control político dentro del sistema político mexicano.

Para el análisis de este objeto de estudio, en el caso del INE y de acuerdo a lo señalado en los objetivos, el concepto clave que se utilizará es el de control político horizontal para el abordaje de este trabajo. Siendo este el control llevado a cabo por un órgano de naturaleza estatal, hacia otro órgano también público. Además de ser necesario por ser pertinente para el cumplimiento de los objetivos, el enfoque de este trabajo desde este concepto permite resaltar la importancia del Instituto Nacional dentro del sistema político mexicano, sin dejar de llevar a cabo una valoración de la relación que este tiene con los tres poderes de la unión.

Marco Teórico Institucional: El control político en México y los Órganos Autónomos

El presente apartado comienza con la división de poderes como la base del sistema político mexicano y la necesidad de factores de control para su funcionamiento. Continúa con la teoría de los órganos autónomos, como parte de la estructura institucional pública en México, estableciendo la naturaleza e importancia de dichos órganos. Se señala por qué, además de que así lo establece la normatividad, el INE es un órgano autónomo y cuáles son sus características para definirlo como tal.

La división de poderes y el control político

Desde la teoría de la división de poderes, el sistema político mexicano al igual que los sistemas que se desprenden de la conformación de un Estado de Derecho, establece un sistema de pesos y contrapesos que permite establecer límites entre

los poderes en los que se divide el Estado para el cumplimiento de sus fines. En el sistema constitucional mexicano, dicha división se encuentra sustentada en el artículo 49, que a la letra expresa lo siguiente: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (Constitución Política de los Estados Mexicanos, 2015, Artículo 49).

La anterior cita constituye la base principal de la división de poderes que se ha establecido en nuestro país. Las funciones de cada uno de estos poderes están bien delimitadas, fundamentadas y se puede decir que son generalmente conocidas. El poder legislativo federal se deposita en el Congreso de la Unión, que se encuentra dividido en dos cámaras, diputados (500) y senadores (128), elegidos mediante voto ciudadano. La principal función del poder legislativo es la de aprobar, reformar y derogar la leyes, para responder a las demandas y necesidades de la población. El poder ejecutivo federal está depositado en el presidente de la República y al igual que los diputados y senadores, éste es elegido mediante el voto popular. El poder ejecutivo es el principal responsable de la buena marcha de la administración pública federal y es el encargado, aunque no únicamente, de: “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión”, según el artículo 89 constitucional (Constitución Política de los Estados Mexicanos, 2015, Artículo 89). El poder judicial federal, tiene la función esencial de resolver conflictos, aplicando e interpretando las leyes. A esta función se le conoce como función jurisdiccional o impartición de justicia.

La titularidad del poder no es pura ni ingenua en su totalidad. Históricamente hemos sido testigos del aprovechamiento que se hace por parte de los titulares de

determinado poder para ir más allá de lo que legalmente están facultados para hacer. Por ello es necesario el establecimiento de figuras que permitan poner límites al poder y se acerquen a la efectiva rendición de cuentas. Esto se conoce como control político, que es definido por Karl Loewenstein (1976) como control del gobierno o de los titulares del poder. Ahí mismo, asevera que el mecanismo más eficaz en ese caso es la atribución de funciones estatales a diferentes órganos. Para Loewenstein, comenzando con la asignación y distribución de funciones a los titulares del poder público ya se habla de control. En este sentido, desde la adopción de la división de poderes, se está partiendo del establecimiento de control político.

El papel del ejecutivo dentro del control político en México

En la opinión de Loewenstein (2008), el peso del ejecutivo sobre el legislativo en los sistemas latinoamericanos es evidente: los sistemas presidenciales en América Latina se caracterizan por un estricto predominio del presidente con un papel político importante asumido por el ejército. El gran predominio de este poder puede ser originado por que su estructuración se conforma solo por el partido del gobierno, esto compromete la representatividad, la rendición de cuentas y la gobernabilidad según los críticos del presidencialismo.

Para Jorge Carpizo (1978), en el caso mexicano, la figura del Presidente de la República recoge la idea de un presidente fuerte con poderes casi ilimitados y facultades míticas. Es por ello que la figura del ejecutivo se constituyó como una con gran control político *de facto* en el Estado mexicano. Como ejemplos están el

veto presidencial y la injerencia que tiene en los nombramientos de los integrantes del poder judicial .

Fue a partir de la década de los noventa cuando la caracterización del presidencialismo mexicano pasó por importantes modificaciones. Las características que lo consolidaron desde antes de los años cuarenta no fueron las mismas que se dieron al finalizar el siglo XX. Dicha transformación política se consolidó en los años noventa. Con esto, el presidencialismo posrevolucionario terminó por acotarse, dando como resultado la transición en la presidencia de la República en el año 2000 y la pérdida por parte del Presidente de la República, de las facultades tanto constitucionales como metaconstitucionales de las que gozaba.

El control político del legislativo en el caso mexicano

En el sentido de pesos y contrapesos, uno de los órganos reconocidos por su ejercicio de control político sobre otras ramas del poder público y principalmente, sobre el engranaje estatal es el legislativo, sin embargo, en las últimas décadas ese papel ha sido ampliamente cuestionado. Una de las críticas radica en torno al control que se ejerce sobre el ejecutivo, en virtud del principio de pesos y contrapesos (López & Gómez, 2011). Cecilia Mora Donatto (2006), señala que el control político es ejercido por el parlamento, porque la cualidad de los órganos que son regulados es eminentemente política. El control político descansa en la libre apreciación que realiza el órgano controlante. Este tipo de control evidencia que el ejercicio del poder político está siendo fiscalizado y controlado, que las actividades de los titulares del

poder público pueden ser examinadas. Por consecuencia, no se pueden sustraer a la crítica pública e institucionalizada.

El estudio de Mora Donatto (2006), aborda el control político ejercido sólo a través del legislativo (caso de México), la Cámara de Diputados y Senadores, citando como ejemplos: el juicio político y el control de las ausencias del Presidente de la República. Otros ejemplos de control político por parte del legislativo son la facultad que tiene para la aprobación de los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los titulares de los órganos autónomos. Con estas facultades, el poder legislativo se asume como un efectivo órgano que ejerce control político, no sólo en relación a los otros dos poderes, sino que su injerencia abarca grandes rubros del sistema político mexicano, incidiendo en instituciones de gran importancia para el quehacer cotidiano del Estado (Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, etc.).

El control legislativo, dice Mora Donatto (2002), es un control de carácter político cuyo agente es el Parlamento y cuyo objeto es la acción general del gobierno y, por extensión, también la acción de toda entidad pública, con la única excepción de las incluidas en la esfera del Poder Judicial, que por principio es un poder que goza de total independencia respecto de los demás poderes del Estado. La arquitectura constitucional presidencialista, “tiene en el parlamento un pilar fiel de la balanza institucional, el cual equilibra el funcionamiento de los otros órganos esenciales del gobierno mediante el control parlamentario. De que se utilicen bien las herramientas de control de que está dotado, dependerá el futuro de la

democracia en el sistema presidencialista, de lo contrario se perpetuará un sistema clientelar” (Wong, 2013, pág. 1).

El poder judicial y su participación en el control político en México

El Poder Judicial en México es un pilar fundamental en la consolidación del cambio político, es un factor determinante en la rutina de los procesos democráticos de gobierno y por lo tanto, también en la consolidación del Estado de Derecho en México. La importancia de los tribunales federales resalta, como lo indica Carlos Baez Silva (2008), al ser utilizados para resolver problemas de gran trascendencia: lo contencioso electoral, las disputas entre órganos del Estado por la invasión de facultades, la posible contradicción entre una norma general y la Constitución, la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos, entre otros. De esta manera, el papel del poder judicial en México como factor de control político es evidente.

Los gobiernos divididos y las periódicas reformas legales le han permitido asumir un papel más trascendental en la vida política de nuestro país. Al respecto, Rosendo Bolívar (2008, Párrafo 9), señala lo siguiente:

Los cambios que se han presentado en México a partir de la alternancia política, no han sido sólo en el Poder Ejecutivo; también lo han sido en el Legislativo y en el Judicial, pues en los tres poderes se ha redimensionado significativamente la intensidad de las funciones que tradicionalmente habían desempeñado.

Las autoridades jurisdiccionales electorales en nuestro país, al emitir sentencias y validar o no determinados actos de naturaleza política, ejercen control, el control del poder judicial que no se aborda de manera tan frecuente por la

tendencia mayoritaria del estudio de los parlamentos. El poder judicial es un pilar fundamental en el ejercicio del poder en México, el ejemplo más claro es la Suprema Corte, que actualmente ha tomado partido en determinadas problemáticas sociales, que a falta de una legislación específica, requieren de su interpretación y resolución.

Las tendencias hacia el estudio del control político en la tradicional división de poderes son muy diversas; sin embargo, es equívoco pensar que actualmente son los únicos entes relacionados con el control del ejercicio del poder en nuestro país. En el sistema político actual, va en ascenso, el estudio de los órganos autónomos como elementales en el ejercicio del poder político, al llevar a cabo funciones de gran trascendencia para la vida política y social de nuestro país.

Los órganos autónomos en el Estado Mexicano

A la par con la división de poderes, se han incorporado otros organismos dentro de la estructura del estado mexicano, que han tomado tal importancia en las últimas décadas, que es significativo resaltar el papel que desempeñan dentro del ejercicio de poder político en México. Estos órganos rompen con la tendencia rígida que se tiene acerca de la división de poderes, ya que, sin formar parte de ellos, son entidades públicas que traen consigo una garantía institucional.

Las tareas estratégicas que se les encomiendan son tan trascendentales que han cobrado autonomía y se han independizado del poder al que pertenecían. Principalmente se han desprendido del poder ejecutivo, ya que funcionaban como una dependencia o extensión de este con funciones específicas. Su razón de ser, dice María Teresa García (2014), puede estribar en la complejidad con la que se

enfrentan los poderes ejecutivo, legislativo y judicial para llevar a cabo determinadas actividades con eficiencia e independencia.

Antecedentes de los órganos autónomos

Respecto al origen de los órganos autónomos en el sistema político mexicano, los antecedentes muestran materias y fechas diferentes. Desde la materia electoral, hasta las opiniones de la autoridad jurisdiccional, los órganos autónomos llegaron para replantear la estructura del sistema político en México.

Según José Luis Zamora Flores (2006), los órganos autónomos en México comenzaron en la materia electoral. En el año de 1946 se aprobó la Ley Electoral Federal, que dispuso la creación de un órgano electoral federal: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, entidad dependiente de la Secretaría de Gobernación. También, la Ley ordenó la creación de comisiones electorales locales y el Consejo del Padrón Electoral. Dicho consejo, según la respectiva ley reglamentaria tenía “autonomía administrativa” en relación a las normas que dictaba la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, además de que gozaba de las franquicias postales y telegráficas que se otorgaban a los organismos oficiales y a sus empleados para el desempeño de sus funciones. Al otorgarle autonomía a este consejo para el eficaz desempeño de sus funciones técnicas, dicha autonomía administrativa es el germen que cuarenta y cuatro años más tarde se materializó en la creación del Instituto Federal Electoral.

En la opinión de Laura Guerra (2014), el primer antecedente de los órganos autónomos en nuestro país se da con la adopción de dicha forma jurídica en la

nueva configuración del Banco de México, incluida en la reforma del artículo 28 constitucional publicada el 20 de agosto de 1993. Así mismo, señala que mediante las reformas constitucionales, hasta 2014 la Constitución mexicana reconoce los siguientes órganos constitucionales autónomos: el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Otro de los antecedentes sobre los órganos constitucionales autónomos, según Filiberto Ugalde (2005), es la tesis 32/2005 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

El establecimiento de organismos autónomos no debe considerarse inconstitucional, pues en nada afecta la marcha del Estado ni interfiere en la división de atribuciones que se confieren a los poderes públicos y a los Ayuntamientos, pues de otra forma la Norma Suprema no los establecería y menos aún les otorgaría atribuciones en áreas estratégicas de la función pública, siendo indiscutible que tampoco limita o prohíbe a las Entidades Federativas auxiliarse de organismos autónomos (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, pág. 50).

Dicha contradicción de tesis tiene relevancia porque se trata del máximo órgano judicial el que presenta una postura al respecto, dado el alcance de sus resoluciones y siendo mediante la vía jurisdiccional, el reconocimiento de la importancia de los órganos autónomos.

Con el establecimiento de estos órganos, la tradicional división de poderes evolucionó, se deja de concebir la actividad del Estado sólo con los tres poderes tradicionales. Dicha afirmación debe considerarse como una distribución de funciones o competencias que hace más eficaz el desarrollo de las actividades confiadas al Estado. Su creación se justifica, con la necesidad de la defensa de los derechos fundamentales y lograr controlar la constitucionalidad en las funciones y los actos del poder público. Esta creación se justifica, dice Filiberto Ugalde (2005), también por su función pública fundamental, su especialización e importancia. En la perspectiva de este autor, es trascendental el actuar del máximo órgano judicial en México, ya que dicha resolución fortalece lo asentado por el ordenamiento legal, al dársele un reconocimiento jurídico a dichos órganos.

La teoría de los órganos constitucionales autónomos

El estudio de los órganos constitucionales autónomos, presenta varias aristas que es necesario resaltar. Dichas aristas, apunta William Vázquez (2006), son, por un lado, el enriquecimiento de las funciones del estado para el mejor cumplimiento de sus fines y, por el otro, un debilitamiento del ejercicio del poder (principalmente el poder ejecutivo) de crear instituciones a consecuencia de la desconfianza en determinadas funciones públicas, estas instituciones puede tener como finalidad corregir esos fallos del poder público ante los gobernantes.

En palabras de John Ackerman (2013), basándose en la lectura estricta del artículo 49 constitucional mexicano, los órganos autónomos no tienen cabida en el orden jurídico mexicano, al no formar parte ni del ejecutivo, ni del legislativo, ni del

judicial, que son los tres en los que se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, no pueden ejercer autoridad alguna. Sin embargo, actualmente ha crecido una corriente de pensamiento que replantea la división de poderes y que abre un espacio para el análisis y discusión de estos órganos. Aunado a ello, a nivel internacional este fenómeno se hace más relevante debido a la trascendencia y multiplicación de dichas instituciones.

Ackerman también señala que teóricamente se pueden señalar dos enfoques acerca del análisis de los órganos constitucionales autónomos. Por un lado, el enfoque maximalista desarrollado por Manuel García Pelayo (1981), para quien, *los únicos órganos constitucionales autónomos dignos de este nombre serían los que cumplen a cabalidad con cuatro características: rango constitucional, participación en la dirección política del Estado, presencia constitutiva y relaciones de coordinación con otros poderes*. El otro enfoque que señala es el que se podría llamar negativo o minimalista. Dicho enfoque señala que *casi cualquier órgano señalado en la constitución que no forme parte de uno de los tres poderes tradicionales del estado sería constitucionalmente un organismo autónomo*. Este enfoque se denomina *negativo*, porque en la definición de un órgano autónomo se considera también lo que no es (Ackerman, 2013).

Una lectura rígida de la Carta Fundamental nos lleva a concluir que actualmente la Constitución se ha enriquecido; no solamente se reconoce a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, sino que además se incluyen a los órganos constitucionales autónomos. Aunque no se trate de poderes en el sentido tradicional

del término, dichos órganos tienen asegurado por mandato constitucional una serie de atribuciones y funciones muy relevantes (Carbonell & Salazar, 2006).

Características de los órganos constitucionales autónomos

Para la descripción de las características de estos órganos, seguiremos la clasificación de Manuel García Pelayo (1981), cuya obra se ha convertido en una lectura recurrente para quien decide ahondar sobre el tema de los órganos autónomos. Dicho autor señala como características principales las siguientes:

1. Configuración inmediata por la Constitución.

Esta primera característica consiste en que los órganos se encuentren establecidos y directamente configurados por la Constitución. Este principio no se limita a la sola mención o enumeración de determinadas funciones, como puede ser el caso de los órganos o instituciones “constitucionalmente relevantes”, sino que la Constitución determina su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su estatus institucional y su sistema de competencias.

2. Formar parte de la estructura esencial del Estado correspondiente.

Que los órganos constitucionales estén directamente establecidos y estructurados por la Constitución, es una consecuencia lógica de la consideración de tales órganos como troncales para la configuración del modelo de Estado establecido por la Constitución (Pelayo, 1981).

Esto es que la actividad desempeñada por los órganos sea fundamental para el quehacer cotidiano del Estado, para su buen funcionamiento.

3. Participar directamente en la dirección política del Estado.

Una característica esencial de los órganos constitucionales es su participación en la dirección política del Estado, en la formación de la voluntad estatal. Esto

significa que al momento de actuar, dichos órganos lo hagan por cuenta del Estado; no se deben limitar a interpretar normas diseñadas por otras instituciones, sino que se basen en sus propios lineamientos y políticas.

4. Paridad de rango y relaciones de coordinación.

La última característica señalada por este autor como esencial de los órganos constitucionales autónomos se refiere a que:

Por un lado, todos los órganos constitucionales pertenecen al mismo rango jurídico político. No deben estar sujetos ni ser partes integrantes o subórganos de otros órganos, sino que son jurídicamente independientes de los demás órganos en el ejercicio de las competencias que les han sido asignadas por el orden constitucional y entre las que se comprende el establecimiento de reglas para su organización y procedimientos internos (Pelayo, 1981).

A pesar de la recurrencia que se tiene hacia García Pelayo al hablar de los órganos constitucionales autónomos, muchos tratadistas afirman que su clasificación, que se basa en un órgano constitucional de Europa, no responde a la realidad de los órganos constitucionales autónomos de Latinoamérica. Es por ello que al recalcar las características de dichos órganos, en el caso de México, es importante señalar la clasificación establecida por la Suprema Corte, la que en la tesis 20/2007 sostuvo las siguientes características para los órganos autónomos:

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido como características las siguientes:

- a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal.

- b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación.
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
- d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007, pág. 1).

Esta clasificación es más acorde a la realidad mexicana y las últimas reformas que han instituido varios órganos constitucionales autónomos en el sistema mexicano, resaltan la necesidad de definir y aclarar sus características como parte del sistema de poder en México.

Consideraciones y tendencias

El conjunto de estudios acerca de los órganos autónomos da como resultado que la tendencia sobre su estudio es mayoritariamente hacia el enfoque maximalista, desarrollado por Manuel García Pelayo en la Teoría de los Órganos Autónomos. Para esta investigación, este enfoque se considera el más adecuado para definir el estatus político de uno de estos organismos.

El establecimiento de los órganos constitucionales autónomos supone un enriquecimiento de la teoría clásica de división de poderes, que postulaba que dentro de un Estado, solamente había tres funciones (ejecutiva, legislativa y judicial). Actualmente se acepta que dentro del Estado puede haber funciones distintas o tareas que deben ser llevadas a cabo por órganos diferentes a los tradicionales. Tras lo compleja y problemática que se ha vuelto la realidad estatal,

resulta muy necesario perfeccionar las formas de actuación de los órganos públicos y su distribución de funciones (Carbonell & Salazar, 2006).

John Ackerman (2013), al definir los enfoques positivo y negativo de la teoría de los órganos autónomos se inclina por un enfoque “integrador”, un enfoque alternativo que permita escapar de las sin salidas a las que nos pueden llevar los dos enfoques anteriores. Considera que no se puede pensar en los órganos autónomos como un fenómeno pasajero, ni como algo utilizado por los regímenes autoritarios para evadir su rendición de cuentas. Es evidente la necesidad de repensar el diseño institucional y lograr que los órganos autónomos cuenten con un lugar más firme y bien regulado dentro de la carta magna.

En un estudio de Laura Guerra (2014), los órganos autónomos se constituyen efectivamente como un contrapeso eficiente de control constitucional al ampliar el margen de actuación de la entidad estatal por cauces diferentes a los tradicionales. Sin embargo considera necesario ubicar los órganos constitucionales autónomos en un solo rasgo y proponer otros comunes que los identifiquen en lo esencial y que permitan hacer las distinciones propias de su competencia técnica, cualidad que a fin de cuentas parece constituir su rasgo definitorio.

Filiberto Ugalde (2005) señala que dichos órganos se hacen obligatorios dada la necesidad del Estado de encomendarles actividades que necesitan de una estar especificadas, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales. El que sean independientes no significa que no formen parte del Estado, sino que su actuación es más imparcial al no formar parte de ningún poder.

Tras el establecimiento de estas tendencias nos permitimos definir a los órganos autónomos como aquellos entes que sin formar parte de alguno de los tres poderes clásicos (ejecutivo, legislativo y judicial), se encuentran debidamente establecidos en la Constitución y llevan a cabo funciones de gran trascendencia para la vida política y social del Estado, para lo que necesitan absoluta autonomía en su organización y sus funciones, sin dejar de tener relaciones de coordinación con los otros poderes. Nos quedamos con la reflexión de que los órganos autónomos vienen a enriquecer la estructura estatal tradicional de los tres poderes (enfoque maximalista). Al estar instituidos independientemente de ellos, y a la par con ellos, ejercen funciones que son vitales para el ejercicio de poder en nuestro país, en una época en la que la rendición de cuentas y las demandas de la sociedad civil se enfrentan con la tan compleja estructura institucional del estado mexicano.

El Instituto Nacional Electoral como un órgano autónomo

Dados los aspectos generales aquí presentados, es el turno de destacar los aspectos principales que definen al INE como integrante de los órganos autónomos. Según las características presentadas por Manuel García Pelayo y lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (tesis de jurisprudencia 20/2007), así como lo señalado por los autores citados, el Instituto Nacional Electoral, como órgano autónomo se caracteriza por lo siguiente:

1. *Está establecido directamente en la Constitución.*

El artículo 41 Apartado A de la Constitución política mexicana señala:

El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley... (Constitución Política de los Estados Mexicanos, 2015, Artículo 41, Base V, apartado A).

En este sentido, la primera característica está debidamente establecida en nuestra constitución, ya que no solo lo fundamenta, sino que textualmente lo define como un órgano autónomo.

2. Forma parte de la estructura estatal

La actividad que desempeña es vital para el quehacer cotidiano del Estado. El numeral arriba señalado, de la misma manera señala la actividad del Instituto como una función estatal:

El Instituto Nacional Electoral es el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales, es decir, la elección del Presidente de la República, Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión, así como organizar, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la República y el Distrito Federal (Instituto Nacional Electoral, 2015).

La segunda característica está debidamente cumplida, ya que la organización de las elecciones, sin duda alguna es una de las funciones políticas primordiales para definir el rumbo de todo Estado. Se trata de una función que necesita especialización.

3. *Participa en la dirección política del Estado.*

Estos organismos deben contar con autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones. No deben interpretar las normas diseñadas por otros órganos, sino contar con sus propios lineamientos y políticas. El INE, al ser la autoridad en la materia, es independiente en sus decisiones y funcionamiento. Además de contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuenta con su propio conjunto normativo.

4. *Mantiene relaciones de coordinación con los otros poderes del Estado.*

En el ejercicio de sus facultades, constituido como un órgano autónomo, el Instituto Nacional Electoral establece mediante su normatividad mecanismos de coordinación y/o cooperación con otros poderes del Estado.

En el caso del enfoque minimalista, aunque se trata de un enfoque en cierto sentido limitativo, es necesario referirlo como parte de la teoría de los órganos autónomos. Al no formar parte de alguno de los tres poderes de la Unión pero sí estar definido en la Constitución, el INE cumple con esta única característica señalada por el llamado *enfoque negativo* para ser considerado un órgano autónomo.

En esta caracterización del INE como órgano autónomo y retomando el tema central ¿Puede incluirse el tema del control político como uno de los incisos, como una quinta condición o en el enfoque negativo como una característica accidental que no necesariamente posee? Respecto al control político, este se puede incluir como una quinta condición en la definición de las características del INE como un órgano autónomo, dado el sistema de coordinación que tiene este con los poderes

de la unión. Para el enfoque negativo o minimalista, enfoque con el que cumple el INE al ser independiente, sin subordinación alguna con los poderes de la unión o alguna otra institución, le permite, hasta donde sus facultades lo establecen, limitar las actividades de algunos titulares del poder público, principalmente en periodos electorales.

Con esta clasificación, el INE cumple formal y legalmente con todas las características necesarias para ser considerado un órgano autónomo. Sus atribuciones y funciones no solo están debidamente fundamentadas desde el ordenamiento constitucional y su conjunto de legislación secundaria. Además están respaldadas por los estudios de los autores antes señalados, que definen las características de los órganos autónomos y destacan su importancia en el sistema político mexicano.

Como encargado de la función electoral, el INE necesita de absoluta independencia en sus decisiones y el ejercicio de sus funciones, ya que en su actuar, debe hacerlo a nombre del Estado (ser el reflejo de la voluntad estatal). Su actuar incide en la definición del rumbo del Estado. Cuenta además con un conjunto de principios y conceptos propios que le dan un lugar bien ganado en el interés científico.

El afirmar que en el ejercicio de sus funciones el INE goza de total independencia y autonomía es limitativo, ya que se reduce la problematización a la cuestión normativa. *Por encima de los ordenamientos legales que definen el actuar de la autoridad electoral, en el actuar real de esta autoridad se trata de una*

autonomía relativa, mermada por la intervención de los principales poderes estatales en la conformación del máximo órgano de dirección del INE, así como en el acotamiento y definitividad de sus acciones.

CAPÍTULO II

MARCO HISTÓRICO

ANTECEDENTES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

La función electoral en México hasta antes de la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), se desempeñaba por órganos que no gozaban de independencia ni autonomía, sino que formaban parte de la estructura gubernamental en turno. El presente capítulo consiste en un recuento histórico sobre los antecedentes de la organización electoral en México, iniciando desde la promulgación de la actual Constitución (1917), hasta la desaparición del Instituto Federal Electoral.

El objetivo de este capítulo consiste en dar a conocer el contexto histórico de la actual autoridad electoral en México. A la par con los cambios institucionales electorales que se dieron en México durante la mayor parte del siglo pasado e inicios del actual siglo, es importante resaltar las principales coyunturas políticas bajo las que se produjeron dichos cambios. Con el abordaje del capítulo anterior, que fue la categorización del INE en la estructura del sistema político mexicano, el contexto histórico permitirá identificar el papel que han jugado las autoridades electorales en el ejercicio del poder en México. Todo ello permitirá contar con los elementos adecuados para desentrañar no solo las particularidades del órgano electoral, sino también la naturaleza política del mismo.

La redacción del presente capítulo se integra por dos partes: la primera da cuenta de la organización electoral previa a la creación de un órgano autónomo (juntas y comisiones electorales); la segunda parte se refiere al Instituto Federal Electoral, órgano a través del cual se otorgó completa autonomía a la función electoral en México.

En el desarrollo de dicho repaso histórico, se presentan y describen las figuras e instituciones que configuraron el sistema político mexicano, sistema iniciado con una doctrina revolucionaria. Elementos como la presidencia de la república, la política de masas, el sistema de partidos, legislación y las instituciones electorales, son los principales elementos con base en los cuales se sustenta la historia y el desarrollo del sistema político en México.

La inclusión de la categorización del sistema político mexicano en este marco histórico, es importante para comprender el actuar de las autoridades electorales durante este periodo. Hasta finales del siglo pasado, en este sistema la participación de la ciudadanía estuvo siempre tutelada y dirigida por el Estado. Se trató de una participación fuera de los márgenes establecidos por el propio régimen, al tratarse de una participación reprimida o cooptada. En cambio, ha ido evolucionando el papel ciudadano, caracterizándose por un cuestionamiento más firme hacia el quehacer gubernamental y luchando por acceder a una efectiva rendición de cuentas.

Organización electoral en México antes del IFE

La organización electoral es un pilar fundamental en el acceso al poder de cualquier sociedad, inicialmente por costumbre, hasta llegar al establecimiento de un conjunto normativo que regule los procedimientos electorales. Los titulares de cualquier poder político ven en el sistema electoral la forma más adecuada de legitimar la representación pública. En el caso de México, antes de la promulgación de la Constitución de 1917, durante la conquista española y después de la independencia, estuvieron en vigencia una serie de ordenamientos que regulaban la actividad electoral en México. Marco Antonio Pérez (1998), establece como evolución del sistema legal mexicano la siguiente:

- La Constitución de Cádiz de 1812,
- Los Elementos Constitucionales de 1813,
- La Constitución de 1824,
- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836,
- Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843,
- El Acta de Reforma de 1847, y
- La Constitución de 1857.

En esta etapa se instituyeron juntas, comisiones y diversas instituciones electorales encargadas de la organización de las elecciones locales y federales. La mezcla formada por orígenes e instituciones prehispánicas vigentes antes de la conquista española, además de la influencia de las instituciones y costumbres españolas durante la conquista, dio como resultado el primer antecedente de derecho electoral.

Durante todo el siglo XIX, el país se vio inmerso en la búsqueda de nuevas formas de gobierno, que se planteaban establecer ordenamientos más justos, y que se fueron dando desde la transición de México hacia la independencia. Con ello se da la formación de una nueva Constitución para el naciente Estado, un Estado independiente, con derecho a elegir su forma de gobierno y sus gobernantes, determinando normas e instituciones que formaron los primeros antecedentes del Derecho Electoral en México (Tamayo & Flores, 1987).

El periodo posrevolucionario y el papel del corporativismo

Después del triunfo de la revolución mexicana, se manifestaron los primeros intentos por establecer un sistema de organización electoral que tuviera como base dos ejes principales: el sufragio efectivo y la no reelección, además de fomentar el pluripartidismo en la legislación electoral. Sin embargo, el esquema de libre competencia se vio rebasado por el control ejercido por el ejecutivo. En la perspectiva de Ocampo Alcántar (2001, pág. 76), una primera fase en la historia de la práctica y legislación electoral es la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), a iniciativa del entonces presidente Plutarco Elías Calles. La función de este partido no era otra que organizar la participación política y regular el acceso al gobierno de los integrantes de organizaciones laborales, agrarias y militares.

En el periodo posrevolucionario, la formación de las corporaciones, esto es, la formación de sindicatos de obreros y campesinos, respondió al deseo del gobierno de establecer mecanismos que regularan las esferas políticas y económicas. En México, las corporaciones se fundaron a partir de los años veinte y treinta, durante el sexenio de Cárdenas fundamentalmente. Éstas constituirían

inmediatamente un apoyo político del PNR (ahora Partido Revolucionario Institucional, PRI). El llamado a la unidad del gobierno Cardenista sería la base de una relación tripartita corporaciones - gobierno - partido (Ocampo, 2001). Los sindicatos de obreros y campesinos y la tutela sobre éstos que tenía el entonces PNR, permitieron al partido reforzarse. El compromiso gobierno - corporaciones definió al PRI como un representante de los movimientos sociales, un partido en unión estrecha con el Estado. La acción política estaba controlada por la acción de mandato del presidente de la República, transmitido a través del PRI a los diferentes grupos sociales. La injerencia y mandato de la presidencia de la República durante ese periodo se extendía en todos los espacios y niveles del poder público. Se trataba de una presidencia demasiado poderosa, con facultades casi ilimitadas.

La primera legislación electoral en el nuevo proyecto mexicano

Para regular las primeras elecciones presidenciales posteriores a 1917, se promulgó en febrero de ese año, solo un día después de promulgarse la Constitución, la primera ley electoral. La ley electoral de 1917, expedida por Venustiano Carranza, sigue el esquema operativo de la anterior ley (Ley electoral de 1911), esquema en parte continuado por la ley expedida solo un año después. En Agosto de 1918, indica José de Jesús Orozco (2009), en un estudio sobre la legislación electoral en México, se promulga una nueva ley electoral que abroga la de 1917, con el objetivo de atender las cuestiones omitidas por el primer ordenamiento. Esta nueva ley electoral, exigía a los partidos un programa de gobierno, la publicación de un órgano informativo, y que se registraran los candidatos. Estuvo vigente un largo periodo de más de veintiocho años (Paoli, 2008).

Junta Empadronadora, Juntas Computadoras Locales y Colegios Electorales

Estos organismos fueron instituidos por la Constitución de 1917 como encargados de organizar y calificar los procesos para elegir al Presidente de la República y los miembros del Congreso de la Unión (Instituto Nacional Electoral, 2016). La junta empadronadora, además de las funciones censales realizaba la entrega de boletas a los ciudadanos en el momento de empadronarlos. Las juntas computadoras realizaban el cómputo de la votación y declaraban electo a aquel candidato que tuviera la mayoría relativa, no calificaban vicios e irregularidades pero sí los hacían constar en el acta. Los colegios electorales tenían la facultad para resolver de forma inapelable sobre causas de nulidad, validez o error. Ante dichos colegios se podían presentar reclamaciones por actos ocurridos durante la votación. La Cámara de Diputados se erigía en Colegio Electoral para conocer de la elección de Presidente de la República (Orozco, 2008). Las funciones llevadas a cabo por estas primeras autoridades electorales eran de carácter meramente administrativo. La calificación de los comicios se llevaba a cabo por las legislaturas locales o federales, erigidos en colegios y con base en lo establecido por el ordenamiento vigente determinado.

La modernización del sistema político mexicano

Previo a la promulgación de la ley electoral de 1946 y como consecuencia de los cambios sociales de la época, Manuel Gómez Morín, cansado de la orientación política tomada por los gobiernos posrevolucionarios, propuso la creación de un partido político que luchara en el terreno electoral por la defensa de las libertades cívicas y la limitación del poder. Apoyado por la clase media urbana liberal, algunos pequeños empresarios y un grupo de católicos que deseaba participar en el mundo

de la política, fundó el Partido Acción Nacional en 1939. Estos cambios, son el principal antecedente del sistema de participación política en México. (Carvajal, 2008). Esta modernización política que se da a partir de los años cuarenta, la define Ocampo Alcántar como la segunda etapa de la historia política y los procesos electorales en México.

La década de 1940 a 1950 significó la entrada de México a la modernidad, dejando atrás formas de gobiernos caudillistas personalistas impuestas desde los años 20. En 1946 Miguel Alemán Valdés fue el primer presidente no militar de la República. Para 1952 gana la presidencia Adolfo Ruiz Cortines, resultado por el que la oposición realiza un mitin proclamando la victoria y denunciando el fraude electoral (Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2010, pág. 11). La reforma a la Ley electoral y la reestructuración del partido oficial, sentaron las pautas del proyecto político de desarrollo democrático cuyo propósito era canalizar la participación política por la vía electoral, para lo que era necesario regular las elecciones y las funciones de los partidos políticos (Peschard, Puga, & Tirado, 1993, págs. 51-56).

Es a partir de esta época cuando termina de consolidarse en México un sistema político como sistema de partido casi único, apoyado por la presidencia de la República, la legislación electoral y el corporativismo que se había arrastrado desde los años 20. Dicho sistema logró controlar todos los espacios políticos en todos los niveles. En el aspecto formal, la competencia entre fuerzas políticas estaba establecida pero, en los hechos, las condiciones de autoritarismo, ayudado

con el corporativismo y el partido hegemónico provocó que por muchos años, la competencia política en México no fuera posible.

La Ley Federal Electoral de 1946 y la Comisión Federal de Vigilancia Electoral

Por decreto del presidente Manuel Ávila Camacho, se crea la nueva Ley Federal Electoral, que sustituye la legislación electoral que había funcionado desde 1918. Con dicha ley (1946) se inicia la federalización de los procesos electorales, la vigilancia del proceso electoral en la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, se efectuaría a través de una Comisión Federal de Vigilancia Electoral (Carmona, 2009). Los objetivos fundamentales de la ley eran: 1. Centralizar el proceso electoral para fortalecer el control del gobierno sobre el mismo y, 2. Propiciar la formación de partidos políticos nacionales y permanentes (Peschard, Puga, & Tirado, 1993). Esta ley, como señala Jesús Orozco (2009, pág. 60), permitía una forma especial de registro a los partidos existentes, que eran tres los que había en ese momento: el Partido Revolucionario Institucional (que antes de la publicación de la ley, cambió su nombre de Partido Nacional Revolucionario, PNR, a Partido de la Revolución Mexicana, para quedar finalmente como PRI); el Partido Acción Nacional y el Partido Comunista Mexicano. Acogiéndose en esa ley, fue como dichos partidos obtuvieron su registro.

Instituida bajo la reforma de 1946, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, se conformó por el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete presidencial, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos con mayor relevancia (Instituto Nacional Electoral, 2016). Con la mencionada ley, la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral quedaron bajo

responsabilidad del gobierno federal. De igual forma, la ley ordena la creación de las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y el Consejo del padrón electoral (UNAM, 2008).

En el año de 1951, se expide una nueva ley que sustituye a la de 1946. Esta ley mantiene la misma estructura que la de la anterior y casi todas sus disposiciones. Uno de sus objetivos fue que la Comisión Federal de Vigilancia Electoral pudiera arbitrar el registro de nuevos partidos políticos y emitir constancias de mayoría (Instituto Nacional Electoral, 2016). Además hizo más difícil que los partidos pudieran obtener su registro; esta ley es caracterizada por el aumento de controles ante las siguientes elecciones de 1952 (Paoli, 2008, pág. 196).

La Ley Federal Electoral de 1973 y la Comisión Federal Electoral

En el año de 1973 la promulgación de la Ley Federal Electoral, que sustituye la anterior de 1951, trae consigo la desaparición de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y, en su lugar, el Congreso de la Unión aprueba la creación de la Comisión Federal Electoral. En este órgano participaron con voz y voto, los representantes de todos los partidos políticos con registro legal (Instituto Nacional Electoral, 2016). Las novedades de esta ley se destacan en dos aspectos principales, según Jesús Orozco (2009, pág. 263): 1. Se otorgaron nuevas prerrogativas a los partidos para que accedieran a recursos económicos y, 2. Se reduce a diez mil miembros como mínimo, los necesarios para obtener el registro de un nuevo partido.

Es importante señalar, que dicha ley fue consecuencia de la presión ejercida hacia el gobierno por la falta de credibilidad electoral característica de la crisis de

aquella época. Sin embargo, esta ley, como las anteriores, fue insuficiente, al observarse las mismas tendencias que habían motivado las reformas electorales previas. Esto es, tratar de fortalecer los procesos electorales debilitados por la falta de credibilidad hacia las instituciones públicas (Ocampo, 2001).

Reforma Político - Electoral de 1977 y Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales

Esta reforma es una de las más importantes en la historia del sistema político mexicano. Persiguió fortalecer el proceso de democratización del país, la participación política institucionalizada de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del sistema, además de fortalecer el sistema legislativo. Jorge Carpizo (2009), señala que la reforma fue un intento por hacer que el sistema político siguiera funcionando y no se derrumbara a causa de la crisis por la que atravesaba el país: el conflicto obrero ferrocarrilero de 1958-1959, el movimiento estudiantil de 1968 y la crisis económico política de 1976. Como ejemplo, la elección definitiva de López Portillo como presidente, al ser candidato único, evidenciaba la crisis del sistema electoral derivado del partido hegemónico. Para hacer frente a esta crisis de legitimación política de la década fue necesario implementar medidas estabilizadoras, populistas y hasta un proceso democratizador que se llamó reforma política. La reforma dio lugar a la creación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, ordenamiento que sustituyó la ley de solo cuatro años atrás.

Con esta reforma, el cuadro político creció a la derecha y sobre todo a la izquierda del espectro ideológico. El panismo empezó a tener un despegue electoral que hizo pensar en la formación de un sistema bipartidista. Sin embargo, años

después, con el surgimiento del cardenismo y del Partido de la Revolución Democrática, se formó el tercer polo del espectro y el sistema empezó a tomar forma de sistema tripartito (Aziz, 2003, págs. 377-386).

La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales fue expedida por el Gobierno Federal para establecer nuevas reglas que configuraron un sistema de partidos en México, como resultado de la reciente reforma político-electoral. Algunos de los puntos más destacables de dicha ley, fueron: la creación de un sistema mixto de representación parlamentaria, la elevación a rango constitucional de los partidos políticos como instituciones de interés público y su acceso total a los medios de comunicación (Orozco, 2009, págs. 263-264). Como lo señala Leonardo Valdés (2011), la reforma permitió el ingreso a la vida institucional a fuerzas políticas no incluidas y propició su representación en los órganos legislativos. También modificó la integración de la Comisión Federal Electoral y permitió la participación de los partidos políticos registrados en igualdad de condiciones.

La integración definitiva de la Comisión Federal Electoral quedó conformada por el Secretario de Gobernación, un representante de cada una de las cámaras legislativas, un representante de cada partido político con registro y un notario público. En el año de 1987 el Congreso de la Unión realizó una reforma Constitucional para introducir el criterio de representación proporcional en la integración de la Comisión Federal Electoral (Instituto Nacional Electoral, 2016).

El sistema político mexicano durante la transición electoral

Los cambios institucionales electorales hasta 1977, no reflejaron un pluralismo político; reflejaron la manera de operar de un sistema político que supo controlar las reglas del juego. Desde 1940, el sistema político en México cobró legitimidad y eficacia sin precedentes, leyes e instituciones permitieron fijar la estabilidad de este periodo; José Carbonell (1998) señala como elementos del sistema político mexicano que permitieron estabilizar dicha forma de actuar por tantos y tantos años: la presidencia de la república, el partido oficial, las elecciones, la oposición política, el federalismo y el funcionamiento de la economía. El mismo autor, además de establecer los elementos de este sistema, señala como características: el autoritarismo, el corporativismo, el papel de la Constitución y las leyes, el discurso político y, definitivamente, la corrupción.

El presidente de la República se había convertido en el centro que controlaría todos los elementos característicos de este sistema político, al tener injerencia, durante su auge, en casi todos los espacios y todos los niveles del sistema de gobierno en México. La Presidencia de la República sería entonces el mando bajo el que girarían los demás poderes e instituciones del Estado mexicano. Se trató de una presidencia muy poderosa con una fuerza inigualable y poderes casi ilimitados. El partido oficial (PRI), no fue solamente un partido político más; se transformó y funcionó como un partido hegemónico. Sin tener como base un sistema de partido único, el sistema funcionó como tal. Se constituyó como un monopolio *de facto* que abarcó todos los espacios políticos. Su actuar no permitió que existiera una verdadera oposición política.

La principal característica de este sistema político fue el autoritarismo, que se consolidó gracias a los mecanismos legales y no tan legales que le permitieron consolidarse. Los mecanismos legales serían entonces: las elecciones, la presidencia, la constitución y las leyes, y el partido oficial; los mecanismos no legales, señalados por Catalina Eibenschutz (2000), se integrarían por: la lealtad, la corrupción, el caudillismo, el fraude electoral permanente y el uso discrecional del presupuesto.

El papel de las elecciones no se puede dejar de lado; su celebración legitimaba el funcionamiento del sistema. El régimen político en México desde el periodo posrevolucionario ha celebrado elecciones de forma ininterrumpida. A diferencia de otros regímenes, las condiciones necesarias estaban establecidas para llevar a cabo las contiendas políticas. Sin embargo, a pesar de contar con el cuerpo normativo necesario, con las instituciones establecidas para eso y con un sistema de partidos, las elecciones no se desarrollaban de manera igualitaria y no eran más que un acto formal de legitimación de las estructuras del régimen. El establecimiento de un partido hegemónico daba como resultado que la competencia electoral fuese solo una simulación durante la etapa de auge del sistema político. No se podría hablar de una verdadera oposición, o por lo menos, de una oposición que pudiera contar con las herramientas suficientes para enfrentar al sistema. Fue después de la década de los años 70, dice Irma Méndez (2007), cuando inició proceso de transición democrática, proceso que continuó avanzando en México en los años 90. Con este proceso de transición se trató de dejar atrás la serie de vicios que rodeaban los procesos electorales en México: el fraude electoral, el no

seguimiento a los principios de la legalidad, que enfatizaban con la corrupción política.

El papel del federalismo también ha sido determinante en el desempeño del sistema político mexicano. El sistema federal se estableció para hacer frente al autoritarismo. Aunque para el caso mexicano, a pesar de tratarse de un estado que debe funcionar bajo los lineamientos de un pacto federal, en los hechos se trataba de un sistema autoritario en el que no había inclusión para todos los que querían formar parte de la vida política del país. La economía también jugó un papel crucial. A partir de los años 40 el creciente desarrollo económico legitimaba aún más el funcionamiento del sistema. La reconstrucción económica característica de los gobiernos posrevolucionarios amplió aún más el campo de acción de dichos gobiernos, lo que aumentó el campo de acción del aparato estatal.

El control político a través del institucionalismo electoral

La historia de la organización y los procesos electorales se pueden analizar desde diferentes perspectivas. Conocer los cambios más importantes nos permite contextualizar y comprender la situación de la actual institucionalización electoral de México. En los antecedentes es notorio que las reformas que se llevaron a cabo en materia político-electoral, a pesar de haber sido numerosas, no fueron tan sustanciales en proporción al periodo tan largo en el que se desarrollaron. Se trató de una transición democrática que se llevó a cabo lentamente, en la que los dirigentes del régimen político fueron cediendo poco a poco. Diversos factores reflejan por qué la consolidación democrática mexicana tuvo que pasar por un proceso muy lento durante el siglo XX. El arraigo revolucionario le permitió al partido

en el poder consolidarse como partido hegemónico, un partido que además de controlar el sistema gubernamental controlaba las elecciones.

Lo expuesto hasta el momento, consiste en destacar los antecedentes más significativos de la organización electoral en México previa al IFE, las principales instituciones y la legislación aplicable para la época determinada, incluyendo su contexto social y político. Además de la expedición de diversas leyes electorales, las reformas constitucionales que se dieron para tal efecto estuvieron a la orden del día. Pasamos desde las primeras manifestaciones de la organización electoral en México, que no dejaron de lado las cuestiones revolucionarias tan presentes al inicio de la actual Constitución Política, siguiendo con una legislación y una organización electoral que poco a poco fue proporcionando más equidad y dando más acceso al terreno político a actores que desde las primeras décadas del siglo XX habían sido excluidos de la participación política. Con todo esto se da paso a la creación del Instituto Federal Electoral en el año de 1990, como consecuencia de la crisis de legitimación sufrida por el sistema político tras la elección de Carlos Salinas como presidente en 1988.

Más que ejercer control de manera independiente, hasta antes de la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), el sistema electoral en México no era más que una herramienta del sistema político para perpetuar su control, junto con elementos como el partido oficial y la presidencia de la República. Aunque a partir de la década de los años 70 hubo avances para la democratización de la vida política, las instituciones y ordenamientos electorales fueron sólo mecanismos de control del régimen para perpetuar su permanencia en el poder. Los órganos encargados de la

función electoral no contaban con autonomía ni patrimonio propios, siendo solamente una extensión de la estructura del gobierno en turno. Es por lo anterior, que las instituciones electorales que precedieron al IFE no pueden ser consideradas como entes que hayan llevado a cabo control político, no al menos de manera independiente. Solamente herramientas a través de las cuales los que llevaban las riendas del Estado legitimaban y perpetuaban dicho poder.

El Instituto Federal Electoral: primera máxima autoridad en materia de elecciones

Definitivamente, el sistema electoral mexicano será siempre antes y después del IFE, ya que por primera vez, la función electoral era encomendada a un órgano autónomo. Se daba por hecho el alcance de la consolidación democrática. Después de la reforma de 1977, el avance en el funcionamiento del sistema político-electoral en México era notorio, al dar espacio a fuerzas opositoras que se habían mantenido excluidas de los espacios políticos. Sin embargo, el sistema electoral seguía influenciado por la Presidencia de la República. A pesar de que dicha reforma significó un gran avance para la vida político-electoral del país, en la organización y funciones de la entonces Comisión Federal Electoral el papel del ejecutivo federal seguía siendo determinante.

El presente apartado presenta el surgimiento, facultades, desarrollo, crisis y desaparición de la primera autoridad electoral real y efectiva en México, el Instituto Federal Electoral. Dicho apartado abarca desde la reforma política de 1986, que definió las reglas del juego de la elección de 1988, que puso aún más en duda la legitimación de las instituciones políticas, para dar paso a la creación del IFE en

1990, sus facultades, reformas, cambios estructurales, concluyendo con la desaparición del mismo en 2014.

La Reforma Político-Electoral de 1986 y el Código Federal Electoral de 1987

El contexto político, al igual que en las anteriores reformas, fue determinante para la modificación de las reglas electorales. Las elecciones federales de 1982 se caracterizaron por reunir el mayor número de candidatos desde 1929 y la oposición obtuvo una cantidad de sufragios como nunca antes. El PRI perdió credibilidad después de una gran crisis económica iniciada en 1982 y de las consecuencias del terremoto de 1985. En las elecciones federales de diputados y senadores de 1985 se registró un abstencionismo de 50% (Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2010, pág. 25). Tras esa pérdida de presencia y credibilidad por parte del partido mayoritario, era necesario adecuar las reglas del juego para recuperar el terreno perdido.

La reforma electoral de 1986 que, a rasgos generales tenía por objeto modificar el sistema de representación de la Cámara de Diputados, aumentó de 100 a 200 el número de diputados de representación proporcional. La reforma, quiso asegurar que por lo menos un partido pudiera tener la mayoría absoluta en la cámara. La renovación del Senado y el retorno al mecanismo de autocalificación fueron otros de sus cometidos. La reforma en cuestión, determinó que la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales los llevara a cabo el gobierno federal (Barquín, 1987, pág. 345). Un cambio verdaderamente desafortunado con motivo de esta reforma, fue la nueva integración de la Comisión Federal Electoral, en la cual la participación de los partidos políticos pasó a ser

proporcional a su votación. La presencia del PRI se volvió determinante, de los 31 integrantes de la Comisión Federal Electoral 16 pertenecían a ese partido, quienes, con derecho a voto, tenían el control absoluto de esa institución (Córdova, 2008, págs. 659-663). La reforma constitucional fue oportunamente implementada con la promulgación del Código Federal Electoral, publicado en 1987, que sustituía a la anterior Ley electoral de 1977, ordenamiento que junto con los fundamentos constitucionales, marcaba las nuevas reglas del juego de la función electoral en México.

Una instancia jurisdiccional como parte del sistema electoral: el primer acercamiento a la justicia electoral

Un aspecto muy relevante de la reforma de 1987, es la creación de una instancia jurisdiccional como parte del sistema electoral, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, ubicado dentro del poder ejecutivo, ante el cual era posible promover impugnaciones por las resoluciones de la autoridad administrativa encargada de la organización de las elecciones. Esto fue un parteaguas en la historia del sistema electoral en México, al permitir que un órgano de tipo jurisdiccional interviniera en los asuntos electorales. Sin embargo, su papel era muy limitado, sus resoluciones no eran definitivas, ya que podían ser modificadas, revocadas o hacerse nugatorias por los Colegios Electorales, conformados en el seno del Congreso de la Unión, órganos supremos en materia electoral, que llevaban a cabo la calificación final de las elecciones (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016).

Este órgano no era un tribunal como tal, ya que dependía directamente del ejecutivo y sus resoluciones se limitaban a la resolución de quejas. Sin embargo,

marcó un precedente que años después sería una realidad dentro del sistema electoral mexicano, la calificación y validación de las elecciones en manos de una autoridad jurisdiccional con completa independencia en sus decisiones y sin relación alguna con el ejecutivo.

El contenido de la reforma de 1986, la Comisión Federal Electoral y la legislación que se aplicó para tal efecto, fueron el conjunto de herramientas que marcaron las reglas del juego de la elección de 1988, una elección tan conflictiva, que se caracterizó por un supuesto fraude que puso en desequilibrio el sistema político–electoral de México.

La crisis del sistema político en México de 1988

En opinión de Lorenzo Córdova (2008), el año de 1988 constituye un quiebre en la historia electoral en México. Las elecciones de ese año habían sido hasta entonces las más competidas y reñidas de la historia del país. La oposición de izquierda abanderó como candidato a Cuauhtémoc Cárdenas, quien se convertiría en el líder moral y candidato a la presidencia durante la década siguiente, después de haber abandonado las filas del partido oficial junto con otros destacados políticos. Esto le dio renovación y unidad a la izquierda mexicana que hasta entonces se había caracterizado por su fragmentación, ya que alcanzó según cifras oficiales el 30 % de la votación.

La elección de 1988 marca la definitiva irrupción del pluralismo y la declinación del partido prácticamente único. Hubo dos circunstancias determinantes que marcaron el resultado de esos comicios: por un lado, la crisis económica que

inicia en 1982 y que abarca esa década con efectos devastadores para la población; por otro lado, la división del partido oficial (Woldenberg, 2007, págs. 25-26).

La elección de Carlos Salinas de Gortari como candidato del PRI a la presidencia de la República en 1988 había provocado diversas opiniones y enojos al interior del partido. Dicha candidatura, era vista como el aseguramiento de implementación de las políticas neoliberales, que no eran del agrado de muchos de los líderes internos del partido. Esta inconformidad sucedió en un contexto de crisis, en el que se ponía en duda el rumbo político y las medidas económicas seguidas hasta ese momento (Campuzano, 2002). Esta situación de crisis, tanto política como económica y del partido oficial, dio como resultado la exitosa campaña electoral de Cuauhtémoc Cárdenas apoyado por el Frente Democrático Nacional¹, al que como ya se mencionó, en medio de acusaciones de fraude, se le reconocería el 30 % de la votación oficial (Woldenberg, 2007, pág. 26).

El cambio no solo se dio en el plano de la elección de presidente de la República, a pesar de que la izquierda no obtuvo la presidencia, los resultados de

¹ “El Frente Democrático Nacional se formó luego de que la Corriente Democrática se separara del PRI al no poder registrar como candidato de ese partido a Cuauhtémoc Cárdenas, para poder competir en las elecciones de 1988; se trata de una coalición de fuerzas de izquierda que aunque convergen por su orientación, algunos de los grupos divergen en sus principios. En 1987, al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI) surgió una corriente crítica llamada Corriente Democrática (CD) que proponía que el partido se democratizara y que el gobierno modificara su política económica. A mediados de ese año, la CD acordó que Cuauhtémoc Cárdenas fuera su precandidato en la confrontación interna del PRI. Al no poder registrarlo, la CD pasó a la disidencia. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), registró a Cárdenas como candidato a la presidencia de la República el 14 de octubre de 1987. En 1988, Cárdenas y Porfirio Muñoz convocaron a partidos y organizaciones civiles y lograron el apoyo del Partido Mexicano Socialista (PMS), del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Coalición de Izquierda, y el Movimiento de Acción Popular. También consiguieron la adhesión de Rosario Ibarra de Piedra, candidata por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT); de la Coalición Obrera, Campesina y Estudiantil del Istmo (COCEI), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Asamblea de Barrios de la Ciudad de México (creada tras los terremotos de 1985), la Unión de Colonias Populares y la Unión Revolucionaria Emiliano Zapata, entre otras. Unidos todos estos grupos, integran el FDN en Jalapa Veracruz, hoy 12 de enero de 1988” (Carmona, Se integra el Frente Democrático Nacional FDN en Jalapa, Veracruz 12 de Enero de 1988, 2017).

los comicios arrojaron resultados interesantes. Las novedades más importantes de la controvertida elección, fueron las siguientes: 1) un nuevo sistema partidista electoral, con tres principales fuerzas políticas; 2) la llegada al Senado de los primeros cuatro senadores no postulados por el PRI, sino postulados por el Frente Democrático Nacional y, 3) una nueva composición de la Cámara de Diputados (Woldenberg, 2007, págs. 26-27). Además de los puntos señalados por Woldenberg, es acertado agregar el que incluye Lorenzo Córdova (2008), la obtención por parte del PAN de las elecciones para la gubernatura de Baja California en 1989. Asimismo, la obtención de ayuntamientos por parte de los partidos de oposición en los años siguientes, evidenciaban el inevitable cambio que estaba operando en el país.

Las elecciones de 1988 marcan la ruptura de un régimen completamente autoritario que hasta ese entonces se había perpetuado en el poder gracias a las piezas clave que supo jugar acertadamente. Dichas piezas fueron la legislación electoral, el presidente de la República, el partido oficial y sin lugar a dudas el sistema corporativo característico de este partido hegemónico. El resultado de esas elecciones era la señal de que el sistema hegemónico de partido único había llegado a su fin.

La ambición por el poder fue más allá. Los miembros del partido en el poder no entendieron que era el momento de abrir los espacios políticos a las fuerzas opositoras, el sistema de partido hegemónico y la efectividad del corporativismo habían quedado atrás. El contexto social y político reflejaba que la ciudadanía necesitaba y exigía un funcionamiento distinto del sistema político. Como

consecuencia de ello, en medio de acusaciones de fraude y con el descontento de grandes grupos ciudadanos, el partido hegemónico continuó en el poder. Un periodo caracterizado por una deslegitimación del sistema político mexicano. Además de la crisis política, el país estaba pasando por una profunda crisis económica, por lo que de nueva cuenta se tuvo que hacer uso del cambio en la legislación para tratar de superar las fallas en el sistema.

La reforma político electoral de 1990 como un acercamiento sólido hacia la independencia electoral

Parecería que la tendencia reforma-elección-reforma se había plantado como costumbre en el manejo del sistema político y electoral en México. Una vez más, por las consecuencias que se suscitaron a raíz de las últimas elecciones, los titulares del poder en México echaron mano de la función legislativa para eliminar las fallas que presentaba el sistema electoral y que habían terminado por evidenciar la deslegitimación del régimen arrastrada desde años anteriores.

A pesar de los conflictos generados entre las tres principales fuerzas políticas del país, hubo avances en llevar a cabo una nueva reforma electoral que por fin se encaminara hacia la transparencia y la efectividad de las elecciones. La falta de credibilidad como consecuencia de las elecciones de 1988, provocó que se llevara a cabo la reforma político-electoral hasta entonces más trascendente del sistema político en México. Por primera vez la función electoral en México se llevaría a cabo por un órgano autónomo.

La reforma política expedida por el Congreso de la Unión en 1990, ordena cambios a la Constitución Política y la expedición de un nuevo conjunto de disposiciones legales que regularían la función electoral en México. Los aspectos más relevantes de dicha reforma fueron los siguientes: “ordena la creación de una nueva autoridad en materia electoral, el Instituto Federal Electoral, a fin de contar con una institución imparcial que diera certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales” (Instituto Nacional Electoral, 2016). Dicho instituto sustituiría a la Comisión Federal Electoral. También como resultado de la reforma, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) el 15 de agosto de 1990, ordenamiento que abrogó la ley de 1987 (Andrea, 1992). Junto con una nueva autoridad electoral, se estableció un nuevo Registro Federal de Electores, para asegurar que cada registro en el padrón electoral correspondiera a un ciudadano identificado con residencia en una sección determinada, el Servicio Profesional Electoral, servicio civil encargado de la administración de los procesos, y el Tribunal Federal Electoral (Cámara de Diputados, 2005).

La primera gran autoridad en materia electoral: el Instituto Federal Electoral y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)

El Instituto Federal Electoral fue la autoridad en materia electoral en México, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012 Artículo 41, Base V, Apartado A). Esta autoridad se constituyó formalmente el 11 de Octubre de 1990 como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política aprobadas en

1989 y de la expedición, en agosto de 1990, de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En la integración del IFE participaron el Poder Legislativo de la Unión, el Poder Ejecutivo por conducto del secretario de gobernación, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos (Instituto Nacional Electoral, 2009). El IFE fue un organismo público autónomo responsable por casi 24 años de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión (Diario Oficial de la Federación, 1990, pág. 20).

La reforma reestructuró todo el aparato electoral, el sistema que prevaleció por más de 30 años organizado en comisiones electorales (una federal y 32 locales). El Instituto Federal Electoral, además del Consejo General, contaría en cada entidad federativa y en el Distrito Federal con una delegación (Gamboa, 2012, pág. 158).

Las principales atribuciones del IFE fueron:

[...] revisar y ajustar periódicamente la geografía electoral, integrar y actualizar de manera permanente el Registro Federal de Electores y expedir la credencial para votar con fotografía, registrar a los partidos y agrupaciones políticas nacionales y atender los asuntos relativos a sus derechos y prerrogativas, fijar límites a gastos de campaña, fiscalizar el origen, manejo y aplicación de los recursos de que disponen los partidos para sus actividades ordinarias y de campaña

(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012, Artículo 41, Base V).

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se publicó en agosto de 1990 en el Diario Oficial de la Federación (Instituto Nacional Electoral, 2015). El objetivo de dicho código era reglamentar las disposiciones constitucionales relativas a los derechos político-electorales de los ciudadanos, la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos, la organización de las elecciones de los poderes ejecutivo y legislativo de la Unión, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como la regulación del sistema de medios de impugnación que garantizarían la legalidad de los actos y las resoluciones electorales. De acuerdo con la Constitución y el artículo 69 del COFIPE de 1990, inicialmente el IFE tenía como fines primordiales los siguientes:

Contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, integrar el Registro Federal de Electores, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática (Diario Oficial de la Federación, 1990, pág. 20).

La historia del IFE: los cambios a lo largo de su existencia

Desde su creación, el Instituto Federal Electoral pasó por importantes procesos de reforma que modificaron de manera significativa su integración y funciones. Casi cada año el IFE fue objeto de cambios, ya que casi cada año se dio alguna reforma o modificación relacionada con su estructura o atribuciones. No todas las reformas impactaron de manera similar. Mención aparte merecen las reformas llevadas a cabo en los años 1993, 1994, 1996 y 2007, que son las que consolidaron el sistema electoral vigente hasta el año 2014.

La reforma de 1993 y el cambio en la justicia electoral

En el año de 1993, se trató de seguir dando respuesta a las demandas políticas de la sociedad. Uno de los cambios más significativos fue el poner límites al control del gobierno sobre la estructura administrativa electoral del IFE (Meixieiro & Pliego, 2010, págs. 8-9). Ese año, mediante reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se otorgaron a IFE las siguientes atribuciones: declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores, expedir constancias de mayoría para los ganadores de estos cargos y establecer topes a los gastos de campaña (Instituto Nacional Electoral, 2016).

Con el progreso que se había presentado desde el año 1990, en el año de 1993, se dio uno de los pasos más importantes en cuanto a justicia electoral se refiere. En ese año, para consolidar la existencia, naturaleza y atribuciones constitucionales del órgano jurisdiccional electoral federal, el Tribunal Federal Electoral quedó establecido como máxima autoridad electoral y, en consecuencia,

la única autoridad competente en materia contencioso-electoral federal (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016). Esto permitió que se terminara con la autocalificación de las elecciones por parte los diputados y senadores (Instituto Federal Electoral, 2014).

La reforma de 1994: la introducción de los consejeros ciudadanos

El año de 1994, como dice Pablo Becerra Chávez (2006), fue un año muy difícil en el contexto político mexicano. Por una parte, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, que era como la presentación en la sociedad mundial del Estado Mexicano. Por otra parte, el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional le daría su sello a las elecciones de este año. Dicha reforma dejó claro que la anterior, expedida apenas un año antes no había cumplido la prueba para la elección por la que había sido creada.

Un aspecto que vale la pena resaltar, dice Jaqueline Peschard (1995), es que el gobierno sólo convocó a la negociación para la reforma a las fuerzas políticas más importantes, ignorando a los otros seis partidos que contaban con registro definitivo. Esta situación rompió con una tradición priista, en la que los partidos pequeños se habían convertido históricamente en ayudantes del PRI. Tal contexto conflictivo dio lugar a la presentación de la reforma electoral en dicho año, publicada el 19 de abril de 1994.

El cambio más relevante con motivo de la reforma fue la autonomía y ciudadanización del IFE. Se determinó que el Consejo General del IFE se integraría por consejeras y consejeros ciudadanos designados por los poderes legislativo y

ejecutivo y por representantes de los partidos políticos. Los consejeros ciudadanos serían personalidades propuestas por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros sin considerar la profesión o título que poseyeran. Por su parte, los partidos políticos conservaron un representante con voz, pero sin voto en las decisiones del Consejo General. También en este año, se introdujo por primera vez en nuestra legislación la posibilidad de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral invitara a visitantes extranjeros para conocer las modalidades y desarrollo del proceso electoral. Dicha figura ya se había introducido en 1993, solo que en ese año, la figura era un observador electoral de carácter nacional (Cárdenas & Mijanjos, 2001, págs. 35-39).

La reforma electoral de 1996: un verdadero órgano autónomo en materia electoral

La reforma electoral de 1996, es quizá junto con la reforma de 2007-2008, la de mayor impacto en la transformación del sistema jurídico mexicano en materia electoral durante la vigencia del IFE. Dicha reforma terminó con la participación y control gubernamental en el proceso de organización de las elecciones federales (Programa de Acompañamiento Ciudadano, 2014). La reforma fue impulsada por el Gobierno de la República y se alcanzó con el acuerdo de los partidos políticos que eran representados en el Congreso de la Unión.

Desde el inicio de su mandato, el gobierno federal se planteó la necesidad de una reforma política que sentara las bases de la democracia que la sociedad demandaba. En 1996, se elaboró la iniciativa de reforma electoral que establecería las bases para una transformación de las instituciones electorales (Presidencia de

la República, 2000). En materia de legislación hubo modificaciones y el contexto político de dicha reforma fue la profunda crisis económica a causa de la devaluación del peso frente al dólar en 1995. Previamente, en 1994, los partidos de oposición obtuvieron en conjunto la mitad de la votación para la elección de presidente de la República. Esta reforma, debido a la integración plural de la Cámara de Diputados, se considera la más negociada, extensa y sustantiva de la época (Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2010, pág. 52).

La nueva conformación de la autoridad electoral con el cambio político-electoral de 1996

Desde los inicios de la vida electoral en México, las autoridades electorales han pasado por infinidad de cambios. Se empezó con la no existencia de alguna autoridad a nivel federal que se encargara de la función electoral, pasando por la creación de las comisiones electorales, hasta llegar en 1990 a la creación del IFE. Sin embargo, no se podía hablar a cabalidad de una autoridad autónoma en materia electoral, ya que en su integración, seguía presente el poder ejecutivo. Apenas desde 1996 se puede hablar de la completa autonomía e independencia de este órgano electoral. El ejecutivo es desligado por completo de la integración del IFE y es reservado para los consejeros ciudadanos el voto para la elección de los órganos de dirección.

La transformación del Instituto Federal Electoral es la principal aportación de la reforma de 1996. El IFE como autoridad en la materia es reforzado con el principio de autonomía e independencia en sus decisiones. Para lograr esto, se introdujeron cambios en la integración del Consejo General, el cual quedaría integrado por un

consejero presidente y ocho consejeros electorales, que serían los únicos con voz y voto. El nuevo consejero presidente vino a sustituir al anterior presidente del consejo, que era representante del Ejecutivo. Este cargo (consejero presidente) le correspondía al secretario de gobernación. Los consejeros eran propuestos por los grupos parlamentarios y seleccionados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara de diputados (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012, Base V, Apartado A).

Además de la independencia del IFE, la reforma incluyó cuestiones sobre el financiamiento de los partidos políticos, hubo preponderancia del financiamiento público sobre el privado, restricciones a las aportaciones privadas y se reguló lo referente a los gastos de campaña, además se incrementó el umbral legal al 2% de la votación para acceder a la representación proporcional (Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2010, pág. 55).

Los cambios en la impartición de la justicia electoral

Con la consolidación del IFE como máxima autoridad autónoma en materia de elecciones, la justicia electoral no se podía dejar de lado. El Tribunal Electoral Federal se integra al Poder Judicial de la Federación, con lo que su nombre se cambiaría al de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sus atribuciones también se ampliarían: se encargaría de la calificación de las elecciones de Diputados y Senadores, así como de la elección de Presidente de la República. Así mismo, llevaría a cabo el cómputo final de la elección presidencial y la declaración de validez del Presidente electo, por lo que sus resoluciones se

convierten en definitivas e inatacables (Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2010, pág. 56).

Todos estos cambios trataban de dejar en claro que la consolidación democrática estaba por cumplirse. La autonomía de la máxima autoridad en materia electoral y la consolidación de la justicia electoral demostraron que el avance era notorio. A pesar de que previo a la reforma de 1996, infinidad de reformas se llevaron a cabo, posteriormente se dieron más y muy trascendentes cambios que fueron moldeando el sistema con el transcurso del tiempo. El experimento que puso en marcha la reforma de 1996, fueron las elecciones de 1997, las que significaron un cambio fundamental en la historia del sistema político mexicano, al transformar sus dos pilares fundamentales: el presidencialismo y la hegemonía del partido dominante. En dichas elecciones, el partido presidencial no logró obtener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, con lo que se acabó con casi siete décadas de dominio de un mismo partido en tal cámara y el dominio del ejecutivo y el legislativo (situación condicionante del presidencialismo) había llegado a su fin (Molinar, 1997, págs. 607-608).

Reforma política de 2007 como solución a una nueva crisis

Previamente a esta reforma, hubo algunos otros cambios que incidieron en el rumbo de la organización electoral de México. En el año 2000, Vicente Fox Quesada resultó electo Presidente de la República, con lo que se dejaron atrás 70 años de gobierno federal priista. El triunfo del candidato del PAN, indica Víctor Villafañe (2016, pág. 225), reflejaba nuevas confrontaciones y acomodos no solo de la clase política, sino de la clase empresarial mexicana.

En el caso de la Cámara de Senadores, sucedió algo similar a lo ocurrido en 1997 con la Cámara de Diputados: ningún partido tuvo mayoría absoluta en la cámara. En 2002, se estableció la obligación para los partidos políticos de establecer igualdad de condiciones para hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión. Así mismo, en 2005 se reconoció el derecho de los mexicanos y mexicanas residentes en el extranjero para votar en la elección presidencial (Instituto Federal Electoral, 2014).

Sin quitarles el mérito a los sucesos presentados, el antecedente por excelencia de la reforma electoral de 2007, fue la elección federal de 2006. En un recuento de los principales acontecimientos del proceso electoral de 2006, Jaime Cárdenas (2007) destaca que las deficiencias del sistema electoral mexicano no fueron corregidas por el Congreso mexicano y, en esencia, se arribó al proceso electoral de 2006 prácticamente con las mismas reglas del año 2000. Esta elección de 2006 ha sido la más cerrada en la historia contemporánea de México. La diferencia fue de poco más de 233,000 votos y favoreció formalmente al candidato Felipe Calderón del PAN, sobre Andrés Manuel López Obrador, de la Coalición por el Bien de Todos.

El proceso electoral fue puesto en duda por el candidato perdedor, quien pidió la apertura de todas las mesas de votación y el recuento de votos, además de insistir en buen número de irregularidades acaecidas durante el proceso electoral, tales como: la injerencia indebida de la Presidencia de la República, el desvío de recursos públicos hacia la campaña de Calderón, la inequidad de los medios de comunicación electrónica, entre otras, mismas que el Tribunal Electoral, máxima

instancia judicial en la materia reconoció y admitió en su resolución del 5 de septiembre de 2006, pero que no las estimó suficientemente graves y determinantes para anular los comicios (Cárdenas J. , 2007).

Al estar ante una nueva crisis de legitimación del sistema político, habría que emplear la misma herramienta utilizada por casi un siglo: el reformismo electoral. La reforma electoral constitucional y legal fue aprobada por el Congreso de la Unión a finales de 2007 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008. Dicha reforma consistió en modificaciones constitucionales y la expedición de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que sustituyó al anterior de 1996.

Esta reforma de 2007-2008 constituye, una de las revisiones más extensas realizadas a la legislación electoral en México. Es evidente el cambio en las leyes y las instituciones electorales desde que en 1990 se aprobó el primer Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a través del cual se creó el Instituto Federal Electoral y se generaron los primeros instrumentos de certeza electoral, algunos de los cuales continúan vigentes (Valdés, 2008). Para hacer frente a esta crisis de legitimidad derivada de la elección y los conflictos de 2006, se requería de árbitros dotados de mayores recursos para vigilar y castigar los excesos de partidos políticos y candidatos, así como la intromisión de gobernantes y demás autoridades en las elecciones (Valdés, 2010).

La reforma en comento tuvo como propósito desarrollar elecciones menos onerosas y más equitativas, por lo cual se buscó ajustar las condiciones de competencia. Sus cambios, bajo la perspectiva de Leonardo Valdés (2013), fueron

principalmente los siguientes: fortalecer el régimen de los partidos políticos a través de la afiliación individual, prohibiendo la afiliación de carácter gremial; reducir el financiamiento y los plazos de las campañas electorales; avanzar hacia un modelo de fiscalización sobre los recursos de los partidos políticos y, desarrollar nuevas condiciones de acceso a radio y televisión por parte de partidos políticos y autoridades electorales.

La falta de rigidez constitucional como una herramienta de la modificación electoral

Con la creación del primer órgano autónomo como encargado de la función electoral en México, las cuestiones electorales dejan de tener relación directa con el poder ejecutivo. En el año de 1996, con la consolidación de la independencia del IFE, luego de casi nueve décadas desde la puesta en marcha del proyecto mexicano tras la revolución mexicana, la independencia de la autoridad electoral marcaba un avance sin precedentes en la pluralidad política. Esta condición quedó clara durante las elecciones federales del año 2000, que, como se dijo, terminaron con siete décadas de gobierno priista para darle la oportunidad al Partido Acción Nacional. A pesar del avance conseguido y de la legitimidad lograda, resultado de esas elecciones, la conflictiva política, económica y social insistía en ponerle trabas a la organización electoral mexicana.

Después de esa legitimidad lograda a inicios del nuevo milenio, la falta de acuerdos y la intensa lucha por el poder volvieron a desequilibrar el sistema político. Las acusaciones de fraude en las elecciones de 2006, así como la supuesta injerencia indebida del gobierno federal desde las precampañas, mermaron la credibilidad de la autoridad electoral desde entonces y hasta las siguientes

elecciones de 2012, en las que nuevamente la crisis de legitimación era un elemento más del sistema político. Este contexto tan conflictivo continuó y fue influyente en los meses posteriores, en los que se dio fin a esta organización.

Todo este abuso de modificación institucional fue propiciado por la falta de rigidez constitucional, de la que se aprovecharon los encargados de llevar a cabo dichos cambios. La renuncia a la estructura y forma de organización electoral señala una falta de consolidación institucional y electoral que siempre ha presentado desestabilidad. En este contexto, en lugar de auxiliarse de las herramientas legislativas, se deben fortalecer las instituciones electorales y establecer un mejor sistema de coordinación con otras entidades del poder público; esto es para no recaer una vez más en nuevas leyes e instituciones electorales que más que mejorar el funcionamiento del sistema electoral, sólo evidencia las fallas de un sistema anterior.

Una historia de “errores”

Desde la promulgación de la Constitución Federal de 1917, los cambios en materia electoral han estado a la orden del día. La revisión de la literatura nos permite conocer acerca de los muchos y muy variados cambios que ha tenido que “sufrir” la materia electoral en México. En este sentido, desde 1917 hemos conocido juntas, comisiones hasta llegar a institutos electorales como la actual “herramienta” con la que contamos para la organización de la función electoral. Dicha organización electoral, que pudo ser separada completamente del ejecutivo en 1996, se ha convertido en una peculiar moneda de cambio a la hora de la negociación entre las fuerzas políticas contrarias. La falta de firmeza, la constante modificación, las cuotas

partidistas y el ir y venir de funciones y atribuciones han caracterizado a las autoridades electorales en México a lo largo de casi 100 años.

Estos múltiples cambios electorales, que poco han abonado para asentar completamente la democracia como forma de vida en nuestro país, tienden a reducirse a una salida fácil al contexto político determinado derivado del conflicto que originó dicho cambio, evidenciando que el cambio en las funciones electorales se realiza después de ocurrido un conflicto no previsto en la actual organización. Solo cuando se presenta dicho cambio, los titulares del poder público reconocen que las herramientas con las que se cuenta son limitadas, que presentan errores evidentes y que es necesario implementar una reforma, con el extraño convencimiento de que “ahora sí” vamos por el camino correcto.

El fraude como parte de la cultura política mexicana

En el funcionamiento del sistema político mexicano, pareciera que hay cierta insistencia para que los aspectos negativos formen parte de este. Uno de estos aspectos es el fraude, figura que ha formado parte de la cultura política mexicana desde antes de la formación del México independiente. En opinión de Martín Ramales Osorio (2009), a los mexicanos nos está negada la democracia, quien además hace un recuento de los fraudes electorales en el sistema mexicano: a la dictadura de Porfirio Díaz le siguió la dictadura del Partido Nacional Revolucionario (PNR, ahora PRI), fundado en 1929 por Plutarco Elías Calles. Desde sus orígenes, se reveló como un partido fraudulento, violento y antidemocrático (Ramales, 2009).

El primer fraude, señala Ramales, se dio en las elecciones presidenciales en contra de José Vasconcelos, a través de hostigamiento en contra de sus seguidores por parte del PNR. Otro de los grandes fraudes, en 1940, fue en contra de José Andreu Almazán, quien se enfrentó al partido oficial liderando el Partido Revolucionario de Unificación Nacional. Para 1952, el enfrentamiento presidencial fue entre Adolfo Ruiz Cortines del PRI y Miguel Enríquez Guzmán, postulado por la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano, resultando ganador el primero. En el año de 1958 contendieron Adolfo López Mateos por parte del PRI y Luis H. Álvarez por parte de Acción Nacional. La campaña del candidato opositor fue constantemente acosada y hostigada por el gobierno. En el año de 1988, se dio una de las elecciones más competidas y más cuestionadas de la historia política reciente de México, cuando los resultados oficiales le dieron el triunfo a Carlos Salinas de Gortari (Ramales, 2009).

Más recientemente, como ya se señaló, en las elecciones de 2006 y 2012 reapareció el fraude como un elemento más dentro de este contexto de transformación institucional electoral. Tras los resultados de las elecciones de 2012, tanto el gobierno federal como el IFE habían entrado nuevamente en una etapa de desprestigio. Por esta manera, y con una mala imagen arrastrada ya desde hacía 6 años, los días de existencia del IFE estaban contados.

Las fallas en la autoridad electoral y la renuncia a esta forma de organización

Luego de veinticuatro años de existencia del Instituto Federal Electoral (1990-2014), caracterizados por infinidad de cambios en su estructura, integrantes y atribuciones, se dio paso a su transformación del IFE, que tuvo lugar con la reforma político-

electoral de 2014. Con la reforma, el IFE dio paso al Instituto Nacional Electoral (INE), actual órgano encargado de la función electoral en México y, en cierta medida, también de la función local.

Durante la vigencia del IFE se consolidó la completa autonomía e independencia, no solo de esta autoridad, sino también en materia de justicia electoral, que también dejó de tener relación con los poderes ejecutivo y legislativo y se integró al Poder Judicial de la Federación. Para Leonardo Valdés, como todas las anteriores reformas electorales, la de 2014 no surgió de la nada, sino que hay toda una serie de factores e interés que motivaron su creación a partir del consenso de las principales fuerzas políticas en México (Valdés, 2014). Los actores y cuestiones determinantes de este asunto son demasiados, y aunque las fallas en el sistema electoral eran varias y evidentes, la pregunta es si era necesaria la desaparición del IFE. Desde su creación pasó por muchos y muy variados cambios, entre los que destacan la consolidación de la autonomía y el fortalecimiento en el sistema de justicia electoral.

A pesar de todas estas modificaciones, que intentaron conseguir el perfeccionamiento de dicha autoridad y el desempeño de sus funciones, la desaparición fue inevitable y los escritores de las reglas del sistema político y electoral decidieron renunciar a esta organización para dar paso a nuevas reglas y nuevas instituciones que intentan dar respuesta a las demandas de la ciudadanía en materia política y electoral. Con la reforma de 2014, las reacciones han ido en diferentes posturas, por lo que es primordial destacar cuál es el objetivo principal de este cambio y las particularidades de la nueva autoridad en la estructura del sistema

político. Por parte de los que no se convencen de dicho cambio, se habla de volver al centralismo, de un retroceso en la función electoral y de un debilitamiento de las autoridades electorales locales. Los creadores de tal cambio parecen estar convencidos de que es el camino correcto para la consolidación democrática y la efectividad de la función electoral.

CAPÍTULO III

EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

El presente capítulo se conforma de cuatro apartados, comenzando con los elementos previos a la creación del Instituto Nacional Electoral. En segundo lugar, se presentan los cambios al sistema político ajenos a la cuestión electoral, resultantes de la reforma político electoral de 2014. El tercer apartado señala los elementos propios de la función electoral que trajo la reforma en comento. Finalmente, se presenta la creación de una nueva autoridad en materia electoral de carácter nacional que sustituye al anterior sistema federal electoral. Los objetivos del capítulo son, en un primer momento, conocer las particularidades del Instituto Nacional Electoral y el contexto sociopolítico en el que se dio su creación. Además de las características del INE, y tras lo abordado en capítulos anteriores, el segundo objetivo consiste en señalar la nueva forma de coordinación del INE con las autoridades electorales locales y con los otros poderes del estado para establecer su papel dentro del control político a la par con los tres poderes tradicionales.

Como ya se señaló, la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, transformó de manera trascendental el sistema político y electoral mexicano. Así, el sistema electoral dejó de ser federal para convertirse en nacional, y desapareció el Instituto Federal Electoral para dar paso al Instituto Nacional

Electoral. Después del cambio, la estructura, facultades y la forma de relacionarse de la nueva autoridad nacional con las autoridades locales se tornan diferentes. A continuación se señalan las modificaciones institucionales resultado de las reformas legales, con atención en el contexto sociopolítico dentro del cual ocurrieron. Al efecto, se puntualiza la participación de los agentes principales que se involucraron en tal cambio.

Los elementos previos a la nueva autoridad de carácter nacional

El cambio de un sistema federal electoral por un sistema nacional, señala Leticia Soto Acosta (2014), tuvo dos antecedentes o elementos inmediatos: el Pacto por México de 2012 y la Reforma Política Electoral del año 2014. El primero considerado como el punto de partida del cambio en la función electoral, la creación de una autoridad nacional; y la reforma política, el conjunto de disposiciones que pusieron en marcha esta transformación.

El Pacto por México

El Pacto por México fue un acuerdo político nacional del año 2012 entre las principales fuerzas políticas del país y el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, que buscó la aprobación de reformas en las que no se había avanzado por falta de acuerdos (El Economista, 2012). El objetivo de dicho pacto, fue el compromiso del gobierno y de las principales fuerzas políticas del país dispuestas a impulsar iniciativas y reformas tendientes a llevar a cabo acciones para el mejoramiento de México (Pacto por México, 2012, pág. 2). Este acuerdo se firmó en diciembre de 2012, suscrito por el Presidente Peña Nieto y los líderes de las

principales fuerzas políticas de ese entonces: PRI, PRD Y PAN (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012). Dicho pacto contiene cinco grandes acuerdos: 1. Sociedad de Derechos y Libertades, 2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad, 3. Seguridad y Justicia, 4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, y 5. Gobernabilidad Democrática (Pacto por México, 2012, pág. 2).

En el señalamiento de este pacto como el punto de partida de la transformación del sistema electoral, el acuerdo número cinco para la gobernabilidad democrática, precisó necesario habilitar reformas que hicieran más funcional el régimen político, que le diera más gobernabilidad al país y mejorara el sistema democrático. Así mismo, el compromiso 90 del pacto, menciona lo siguiente:

5.3. Partidos Políticos y Elecciones...

- Se impulsará una Reforma Electoral que atienda los siguientes temas (Compromiso 90): ...

Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales (Pacto por México, 2012, pág. 20).

Desde el año 2012 se manifestó la intención de centralizar la función electoral de México, lo singular de dicho pacto es que no incluyó a las fuerzas políticas menores de ese entonces, concentrándose el consenso solamente en los tres principales partidos políticos nacionales tras los resultados de las elecciones federales de ese año. Aunque el pacto abarcó varios rubros para ser objeto de reforma, la nacionalización se dio solo en materia electoral. En otros ámbitos las

instituciones conservaron la federalización y al parecer no se expresaron todas las problemáticas que justificaran la transformación institucional electoral.

Este pacto permitió que previo a la presentación de las iniciativas de reforma que continuaron, existiera un antecedente de acuerdo en reformar aspectos relevantes para el funcionamiento del estado mexicano, por lo que las iniciativas siguientes se llevaron a cabo con mucho respaldo de las distintas fuerzas políticas. Como ejemplo están las múltiples reformas que han caracterizado la administración del actual gobierno federal, las cuales fueron aprobadas con el respaldo de las principales fuerzas políticas de ese entonces.

¿Por qué el Pacto por México?

El Pacto por México significó más que un simple acuerdo entre fuerzas políticas. A diferencia de sus antecesores (Vicente Fox y Felipe Calderón), Enrique Peña Nieto logró unificar la postura de las principales fuerzas políticas para terminar de asentar las políticas neoliberalizadoras que el PRI no pudo concluir al perder la presidencia en el año 2000. Situación muy diferente a la del año 2006, año en el que el gobierno federal se encontraba en una crisis de legitimidad política a consecuencia de los resultados electorales ya señalados, cuyos efectos se arrastraron hasta el año 2012, en el que también el fraude electoral y la participación indebida de los medios de comunicación se pusieron sobre la mesa.

Entre los elementos que permitieron la suscripción de este pacto, Jorge Rocha Quintero (2013), señala tres principales. Se encontraban en primer lugar, los incansables intentos del gobierno federal por tratar de recuperar un poco de la

legitimidad perdida en las elecciones, dado el particular contexto que se arrastraba desde años atrás. Otro de los elementos se manifestó en la urgente necesidad de los neoliberales de aprobar las llamadas reformas estructurales, ya que tanto el gobierno de Fox como el de Calderón intentaron llevar a cabo las llamadas reformas estructurales (energética, fiscal y otras), sin contar con el respaldo legislativo suficiente. De ellas, especificamos, la reforma laboral fue la única conseguida por Calderón al cierre de su sexenio, probablemente más como concesión a su relevo en la presidencia, cuando se consideraba improbable que la abanderada del PAN, Josefina Vázquez Mota, pudiera triunfar en las elecciones. El tercer elemento presentado por el autor son los conflictos con los que llegan los partidos de oposición (PRD, PAN) tras los resultados electorales de 2012, lo que no les da la capacidad de oponerse a los acuerdos firmados por los neoliberales. Éste es el contexto que enmarca la suscripción de dicho pacto para la resolución de necesidades urgentes: legitimación del gobierno federal, aprobación de reformas neoliberales faltantes y como una forma de hacer frente a las crisis internas de los partidos de oposición (Quintero, 2013).

La Reforma Política – Electoral

El 13 de Diciembre de 2013 el Congreso de la Unión aprobó un conjunto de reformas en materia político electoral que implicaron cambios de gran peso en el rumbo del sistema político mexicano. Con cambios en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación secundaria en la materia, el procedimiento de reforma se formalizó. Teniendo como antecedente el Pacto por México, señala Manuel Ramírez Mercado (2014), tanto esta reforma como todas las que integran

el paquete de la llamadas “reformas estructurales”, contaron con un gran respaldo legislativo que no dio lugar a desacuerdos por parte de alguna oposición importante y que pudo terminar con la parálisis legislativa y los obstáculos en la gestión de gobierno que caracterizaron a los gobiernos anteriores por la falta de acuerdo a consecuencia de los gobiernos divididos (Ramírez, 2014).

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma Constitucional en Materia Político-Electoral. En cumplimiento de esta reforma, el 23 de mayo se publicaron las leyes generales que regulan la totalidad de los procedimientos electorales. Este conjunto de ordenamientos modifica la relación entre poderes y entre éstos y los ciudadanos en dos grandes aspectos (cursivas en el original):

a) Se modernizan las instituciones del régimen político para fomentar un mayor equilibrio entre Poderes, facilitar el diálogo y los acuerdos, así como para consolidar una democracia de resultados.

b) Se transforman las instituciones y las reglas de la competencia electoral para fortalecer la participación ciudadana y brindar mayor certidumbre a los comicios tanto locales como federales (Gobierno de la República, 2014, pág. 4)

Es oportuno señalar la exposición de motivos de dicha reforma en materia político-electoral, la cual plasmó principalmente lo siguiente:

El fortalecimiento de la autoridad nacional electoral garantizará la fortaleza del Instituto Nacional Electoral, que sustituye al Instituto Federal Electoral; se retirarán las funciones más controvertidas a los órganos locales que han puesto en duda su imparcialidad; se garantizarán las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y

transparencia en los procesos locales; se fortalecen las normas preventivas de la intromisión de otros poderes en el actuar de los órganos locales; y lo más importante, se reforman y fortalecen las autoridades locales para que los procesos electorales sean homogéneos en todo el proceso electoral, se homologuen los principios antes señalados, así como la calidad de los procesos electorales federal y de las entidades federativas (Soto, 2014, págs. 327-328).

El poder constituyente decidió no desaparecer los órganos electorales locales de las entidades federativas, y en cambio reforzar su actuación a través de la intervención del nuevo Instituto Nacional Electoral. En este sentido, con el devenir de la reforma electoral emerge el sistema nacional electoral, que estableció una autoridad rectora de la función electoral, no sólo de las elecciones nacionales, sino de la función electoral local en algunas de sus funciones (Soto, 2014).

El papel principal que adquieren los partidos políticos en este cambio es protagónico. Consensuar con el gobierno federal una serie de transformaciones “históricas” para el estado mexicano ponga sobre la mesa la pregunta ¿a qué o a quiénes respondieron los partidos políticos que promovieron estos cambios tendientes a implantar las políticas neoliberales? Al no existir participación ciudadana en esta transición, la participación de los partidos políticos se desvía hacia el cumplimiento de los intereses del gobierno federal, que buscó por todos los medios lograr el consenso para no repetir la división característica de administraciones anteriores. Con un discurso muy adornado y en el entendido de que la consolidación democrática estaba a la vuelta de la esquina, algunos principios partidistas se dejaron de lado para adherirse a la transformación

promovida por la principal fuerza política de ese entonces (2012), el Partido Revolucionario Institucional.

La utilidad de la reforma

En el mundo de los quehaceres legislativos, el discurso importa más que cualquier otra cosa. En el caso de la reforma política de los años 2013 y 2014 en aras de la democracia se decidió desaparecer a la institución encargada de organizar las elecciones federales para dar paso a un nuevo instituto nacional.

Con un nuevo nombre y un aumento en sus atribuciones, los legisladores dieron paso a una nueva organización electoral que ha necesitado de todos los recursos humanos y materiales necesarios para poner en marcha dichos cambios. Sin embargo, la estructura orgánica de la autoridad electoral nacional, es en esencia igual a su antecesora, el IFE. Así mismo, el cambio no se dio solo en la cuestión electoral; dicha reforma (2013-2014) trajo consigo modificaciones al sistema político mexicano que como en el caso de los cambios electorales, se utilizan todos los recursos que al alcance se tengan. La creación del Instituto Nacional Electoral, con un gasto exageradamente excesivo, demuestra que a pesar de tantos intentos, la democracia sigue estando en vías de consolidación, en un país cuyos habitantes creen poco en las leyes, en las instituciones, pero sobre todo en los asuntos políticos, asuntos que a pesar de no ser de su agrado, en materia financiera, les ha costado y les seguirá costando demasiado.

Los cambios en el sistema político mexicano

A la par con las disposiciones en relación a la nueva autoridad electoral, la reforma también incluyó modificaciones relativas a los debates electorales, las coaliciones, las autoridades jurisdiccionales electorales federales y locales, la paridad de género en las candidaturas, las candidaturas independientes, la fiscalización electoral, el recuento de votos y los delitos electorales.

Antes de entrar en las modificaciones propias de la materia electoral como resultado de la reforma de 2014, y de particularizar en la nueva autoridad electoral nacional, es necesario señalar estos cambios que impactaron en la estructura del sistema político y el rumbo del estado. Además de la transformación de la autoridad federal electoral en una autoridad nacional electoral, la reforma política electoral de 2014 presentó otras novedades interesantes que impactan en el funcionamiento del estado mexicano y que es preciso tomar en cuenta, cambios en el régimen político que no se pueden dejar de señalar.

Gobierno de Coalición

Se estableció la posibilidad de que el Presidente de la República pueda formar un gobierno de coalición a través de la introducción de tres nuevos mecanismos en el régimen político, señalados por Alberto Escamilla (2015): 1) Construcción de una coalición parlamentaria; 2) Repartición de las carteras de gobierno por parte del ejecutivo federal hacia los partidos de oposición y, 3) Aprobación del gabinete por parte del poder legislativo (Escamilla, 2015, pág. 255). El que el próximo mandatario se decida a hacer uso de estos mecanismos, modificaría procedimientos que se

han mantenido casi intocables durante décadas en el presidencialismo mexicano: la facultad exclusiva del titular del ejecutivo de extender nombramientos y la conformación del gabinete presidencial por un solo partido político.

La posible flexibilización del presidencialismo mexicano a través del gobierno de coalición, es una prueba fehaciente de que la forma de hacer política en México ha evolucionado. El contexto actual exige del diálogo y la cooperación entre los principales actores políticos, repensar la manera en la que se ejerce el poder y que varias fuerzas políticas, con principios e ideas distintas se puedan unir en el ejercicio del poder, aprovechando sus fortalezas en aras de un mejor desempeño de la función pública.

Fiscalía General de la República

Otro de los cambios importantes surgidos con la nueva estructuración del sistema político, señalan Miguel González y Alberto Escamilla (2015), es el que modifica el sistema de procuración de justicia. Se le otorga autonomía a la Procuraduría General de la República (PGR) deslindándola de la estructura del Poder Ejecutivo. Se cambia el nombre de esta instancia al de Fiscalía General de la República y la figura del procurador se convertirá en Fiscal General de la República, quien durará en su cargo nueve años y será designado por el Senado. Una vez que se lleve a cabo la transición, la nueva fiscalía será un órgano autónomo (Escamilla & González, 2015, pág. 15). La transformación de la procuraduría en fiscalía se tiene planeada para el año 2018.

En adición a los puntos anteriores, la reforma también incluye el otorgar autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Se adiciona como facultad de la Cámara de Diputados la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y como facultad del Senado la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Así mismo, a partir del año 2018 la toma de protesta del presidente de la República se cambia al primero de octubre (Gobierno de la República, 2014).

Al contemplar los cambios anteriores, es evidente que la transformación no se dio solamente en la materia electoral. En el cambio de una función tan importante en la dirección política del Estado como la organización de las elecciones, intervienen varias instituciones que contribuyen a que dicha función se desempeñe de la mejor manera. Es así que a la par con los cambios propios de la materia electoral, fue necesario un cambio en el régimen político, que involucra elementos como la administración pública y la procuración de justicia.

Cambios en la función electoral

Al hacer referencia a la reforma política electoral, casi de manera inmediata y exclusiva nos remitimos a la transformación del Instituto Federal Electoral en el Instituto Nacional Electoral. También, a la creación de un Sistema Nacional Electoral, en el que la coordinación entre la nueva autoridad electoral y las autoridades locales electorales, llamadas ahora Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) es indispensable.

Indudablemente, la transformación de dicha autoridad es de los cambios más impactantes que se han llevado a cabo en la historia del sistema político mexicano. Sin embargo, en estos cambios propios de la función electoral, es necesario tomar en cuenta la inclusión y modificación de varias figuras que se incluyeron en la nueva normatividad del sistema político mexicano.

Reelección inmediata

La reforma contempló la reelección de senadores y diputados federales, así como la reelección legislativa local consecutiva y de los ayuntamientos municipales. En el ámbito federal, los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados hasta por cuatro periodos consecutivos. Dicha reelección será válida siempre y cuando el candidato sea postulado por el mismo partido o cualquiera de los integrantes de la coalición que lo postuló, a menos que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, Artículo 59).

En el ámbito local, respecto a las legislaturas el nuevo texto del artículo 116 constitucional federal señala que las constituciones de los estados deben establecer la elección consecutiva de sus diputados hasta por cuatro periodos. Al igual que en el nivel federal, para la validez de dicha elección, el candidato debe ser postulado por el mismo partido o cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo postuló, a menos que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, Artículo 116).

Para los ayuntamientos, la constitución federal en su artículo 115 señala la obligación de las constituciones de los estados de establecer la elección consecutiva para el cargo de presidentes municipales, síndicos y regidores, siempre y cuando el periodo de duración de los ayuntamientos no rebase los tres años. Al igual que los supuestos anteriores, es necesario que el candidato sea postulado por el mismo partido o cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo postuló, a menos que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, Artículo 115).

No es desatinado pensar que esta figura puede ser viable para el buen desempeño de algún cargo de elección popular. El que la normatividad posibilite la reelección debería suponer que el titular en turno desempeñe su cargo de la mejor manera posible. Al desempeñar su función de manera correcta, el electorado se queda satisfecho con tal desempeño, que pudiera optar por reelegir al titular en turno. Desafortunadamente, la relación existente entre los gobernantes y el electorado mexicanos, no es de presumirse. Pocas veces somos testigos de un mecanismo que reconozca la efectividad del ejercicio de la función pública y que formalice las consecuencias de la satisfacción de la ciudadanía.

El voto transnacional

Una más de las modificaciones es en relación al voto de los mexicanos en el extranjero, quienes podrán obtener su credencial para votar aunque estén fuera del país. Para el año de 2018 podrán votar por candidatos a senadores y gobernadores, ya no sólo por el Presidente de la República, como sucedía antes de la reforma

(Escamilla & González, 2015, pág. 11). La nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, resultado de la reforma en comento (2014), señala que los mexicanos residentes en el extranjero pueden tramitar su credencial para votar con fotografía en la embajada o consulado del lugar donde residan. Para el ejercicio del voto la nueva ley contempla tres vías: 1) Postal, enviando el sobre que contenga la Boleta Electoral a través de correo; 2) Depositando el sobre que contenga la Boleta Electoral en los módulos que se instalen en la Embajada o Consulado, del lugar donde reside 3) Vía electrónica a través del medio que el INE disponga (Instituto Nacional Electoral, 2016).

Con este cambio se requiere de una gran organización y coordinación entre las autoridades electorales y las autoridades que contribuyen con el INE a desarrollar dichas actividades propias de la función electoral. Se espera que criterios tan importantes como la certeza y la seguridad sean primordiales, para que esto se traduzca en confianza ciudadana y fortalezca la legitimación de la autoridad electoral.

Las candidaturas independientes

Otro punto novedoso de la reforma, señalan Alberto Escamilla y Miguel González (2015), es el reconocimiento para ser candidato independiente en todos los cargos de elección popular, para los diferentes niveles de gobierno. La legislación estableció que no hay un límite de este tipo de candidaturas para las elecciones federales y locales (Escamilla & González, 2015, pág. 12). Estos candidatos independientes podrán financiarse con recurso público y privado, es decir, se trata de un financiamiento mixto. En el financiamiento público, reciben recursos para sus

gastos de campaña, y para los efectos de la distribución de este tipo de financiamiento. Todos los candidatos registrados en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro. En el financiamiento privado, tienen derecho a recibir financiamiento privado de aportaciones propias y de sus simpatizantes. El monto de las aportaciones no podrá rebasar en ningún caso el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate (Instituto Nacional Electoral, 2015).

El reconocimiento de esta figura como parte del sistema electoral, refleja que la forma de hacer política se concibe de manera distinta. Los ciudadanos decepcionados de los partidos políticos, pueden ser parte de la contienda política sin estar ligados a una institución partidista. De esta manera se contribuye a la ciudadanización del proceso electoral, lo que se puede traducir en mayor participación ciudadana, en una época en la que el estigma que se tiene hacia los partidos políticos no es nada favorable. Con esta ciudadanización electoral, los partidos políticos adquieren el compromiso de recuperar el terreno perdido y convencer a los ciudadanos de que la mejor opción de participar en los procesos políticos es a través de ellos.

Fiscalización y financiamiento de los partidos políticos

El régimen de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos, nos dice Fernando Ordaz (2015), fue otra de las modificaciones. Hasta antes de la reforma de 2014, la función de fiscalización la desempeñaba la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP). Ahora la función pasó a la Comisión de Fiscalización integrada por cinco de los consejeros electorales del INE. Para el

fortalecimiento de esta comisión, la Unidad Técnica de Fiscalización es una instancia de apoyo técnico (Ordaz, 2015, págs. 91-92).

El Consejo General del INE a través de la Comisión de Fiscalización, regula las actividades de los partidos políticos referentes a gastos de precampaña y campañas electorales. De igual manera, los partidos políticos están obligados a reportar los ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias y pueden reportar en sus informes de actividades específicas que desarrollan como entidades de interés público (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, Artículos 72, 75).

En cuanto al régimen de financiamiento de los partidos políticos, la ley respectiva señala que los partidos políticos tienen derecho al financiamiento público y privado. El primero prevalecerá sobre cualquier otro tipo de financiamiento y se distribuirá de manera equitativa. El segundo financiamiento se compone de: militantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, Artículos 72, 75). Alberto González y Miguel Escamilla (2015) agregan con base en la ley lo siguiente: se determinó que ningún partido puede recibir aportaciones de militantes superiores al 2% anual del total repartido por el Instituto Nacional Electoral. En el caso de aportaciones de simpatizantes, el máximo es el 10% del tope de gastos fijado para las campañas presidenciales. También se estableció la prohibición a los partidos de recibir recursos de los gobiernos, los poderes legislativo y judicial, órganos autónomos o internacionales, así como personas en el extranjero o cualquier empresa o asociación (Escamilla & González, 2015, pág. 11).

En cuestiones de financiamiento y fiscalización, la nueva autoridad electoral está más vigilante. La vigilancia al gasto de los partidos se hará a la par con desarrollo de las campañas, lo que significa un reto mucho mayor para el INE, ya que no solo se encargará de la fiscalización de los recursos de los partidos con registro nacional, sino que su intervención se extiende hacia los partidos locales. Dicha función de fiscalización implica una tarea mayúscula para la autoridad nacional que, a diferencia de su antecesora, ahora tenemos una incidencia fuerte por parte de la autoridad nacional en las elecciones locales.

La elevación del porcentaje para el registro como partido político: un reto para las minorías

Bajo el argumento de fomentar mayor respaldo ciudadano, la reforma aumentó de 2 a 3% el umbral de votación efectiva para mantener el registro como partido político y tener derecho al financiamiento público (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, Artículo 41, Base I). Con la elevación de dicho porcentaje, y tras los resultados de las elecciones de 2015 los partidos minoritarios fueron los más perjudicados. Algunos tuvieron dificultades para continuar con su registro y otros lo perdieron.

Este cambio puede presentar pros y contras, ya que al tener acceso a recurso público, es preferible que un partido político cuente con el mayor respaldo ciudadano posible. Esta aprobación puede significar una restricción al sistema de partidos, que apunta casi a la conformación de un tripartidismo, o por lo menos, es una vía para dejar el negocio del acceso al recurso público a los grandes partidos, dificultando su ingreso para los partidos pequeños.

Una nueva autoridad de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral

El tema central de la reforma de 2014, es la transformación del Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral. El cambio no se trata solo de nombre, sino que las atribuciones y la relación que se establece con las autoridades electorales también tuvieron modificaciones importantes.

Además de lo citado en la exposición de motivos de la reforma política electoral del año 2014, sobre la necesidad de homologación de los estándares de calidad de las elecciones federales y las elecciones locales, destacan como causales el contexto social y político junto a la intromisión de los gobernadores de las entidades federativas en los comicios locales. Las elecciones presidenciales anteriores (2006 y 2012) se habían desarrollado en medio de la controversia, en las que la sospecha de fraude electoral y compra de votos fueron las principales acusaciones. Formalmente se trató de un fortalecimiento, pero realmente el descrédito de la autoridad electoral (IFE) en 2006 y 2012 fue un factor determinante para su desaparición en el año 2014. Habría sido posible modificar su estructura y fortalecer sus atribuciones para subsanar los errores, pero ello no habría sido suficiente para los dirigentes del sistema político. La renuncia a esta institución electoral era inevitable y su desaparición demostró la necesidad de presentar una nueva imagen para el desarrollo de la función electoral en México. Es así que luego de más de 23 años de existencia “el 04 de abril del año 2014, se dio por concluida la vida del IFE, para dar paso al Instituto Nacional Electoral” (Martínez & Urrutia, 2014).

La creación del INE

El Instituto Nacional Electoral comienza funciones el 04 de abril del 2014 para cumplir con lo establecido por el decreto de reforma, que en su artículo quinto transitorio señala: “El Instituto Nacional Electoral deberá integrarse dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto” (Diario Oficial de la Federación, 2014, Artículo quinto transitorio). En relación a la legislación secundaria en materia electoral, el 23 de mayo de 2014 se publican en el Diario Oficial de la Federación las leyes que, junto con las disposiciones constitucionales, regulan la vida de la nueva autoridad electoral.

Con esta modificación política electoral, que no consiste sólo en la forma, se desaparecen ciertos lineamientos importantes en la función electoral. Se crean nuevas figuras como parte del sistema jurídico en materia política y electoral que le darán sus particularidades a esta nueva etapa de la historia del sistema político electoral en México. La nueva autoridad aparece en medio de una serie de cuestionamientos que tambalean su pertinencia, un contexto caracterizado por la falta de legitimidad del actual gobierno federal, cuyo triunfo estuvo plagado de irregularidades y denuncias. Se terminó con una institución que, a pesar de haber logrado la transición en el año 2000, no pudo sostener esa legitimidad.

Igualmente, la transición IFE-INE estuvo apoyada por las principales fuerzas políticas, a consecuencia de la falta de una verdadera oposición que pudiera ejercer un fuerte contrapeso a los promoventes de este cambio, lo que permitió que todos estos “cambios estructurales” se presentaran con problemáticas mínimas. El actuar del gobierno federal en turno se desarrolló inteligentemente, tendiente a no repetir

la falta de acuerdo entre las fuerzas políticas que caracterizó a administraciones anteriores, por lo que el respaldo de las principales fuerzas políticas fue la principal herramienta utilizada para hacer este cambio.

Naturaleza del Instituto Nacional Electoral

El Instituto Nacional Electoral, autoridad en la materia electoral en México, encargado de la organización de los procesos electorales federales y con participación en las elecciones de las entidades federativas en circunstancias específicas, tiene como órgano autónomo su lugar en el ordenamiento constitucional federal que textualmente indica (Apartado A, Base V, Artículo 41 Constitucional):

El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, Artículo 41 Constitucional Apartado A, Base V).

Como organismo público autónomo, su función es relevante en la dirección política del estado, tal como lo indica la naturaleza de este tipo de instituciones, y cuya importancia ha sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia (2007), que

señala: los órganos constitucionales autónomos deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal, mantener relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado, ser autónomos e independientes funcional y financieramente, y atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007, pág. 1).

Sin detenernos en la naturaleza jurídico-política del INE, abordada en un capítulo anterior, nos quedamos con la reflexión de su importancia en las múltiples actividades del quehacer estatal. La institución encargada de dirigir los procesos de elección popular, la defensa de los derechos político–electorales de los ciudadanos y asignar, conforme al seguimiento de las reglas establecidas los cargos de elección, tiene sin duda un rol protagónico en la historia del país.

Las atribuciones del INE

Las atribuciones del Instituto Nacional Electoral se determinan de acuerdo a la actividad que se desarrolle: la organización de un determinado proceso electoral u otra actividad relativa a la promoción de la educación cívica electoral. En este sentido, las atribuciones del INE, se dividen en tres tipos: 1. Atribuciones para procesos electorales federales y locales; 2. Atribuciones para procesos electorales federales, y 3. Atribuciones de coordinación y promoción de la participación ciudadana.

Para los procesos electorales federales y locales, el Instituto Nacional Electoral cuenta con las siguientes atribuciones:

1) La capacitación electoral; 2) La geografía electoral, que incluye la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras; 3) El padrón y la lista de electores; 4) La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; 5) Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales, y 6) La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, Artículo 32, Parte 1, Inciso a).

En la organización de los procesos electorales federales, las atribuciones del INE son las siguientes:

1) El registro de los partidos políticos nacionales; 2) El reconocimiento a los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal; 3) La preparación de la jornada electoral; 4) La impresión de documentos y la producción de materiales electorales; 5) Los escrutinios y cómputos en los términos que señale esta Ley; 6) El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales; 7) La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; 8) La educación cívica en procesos electorales federales (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, págs. Artículo 32, Parte 1, inciso b).

A la par con la organización de los procesos electorales federales y su participación en determinadas actividades de los procesos electorales de las entidades federativas, el INE es un ente fundamental en el desarrollo de la vida

democrática del país y la preservación del régimen de partidos políticos. Lleva a cabo la promoción del voto y la difusión de la educación cívica y la cultura democrática. De la misma manera, es un protector en el ejercicio de los derechos políticos y electorales de los ciudadanos que vela por la autenticidad y efectividad del sufragio. Además, garantiza la celebración periódica y pacífica de las elecciones. Funge como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia federales (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, Artículo 30).

Estructura orgánica del INE

Para el ejercicio de sus funciones el INE cuenta con los funcionarios capacitados en la materia y una estructura orgánica dividida en órganos directivos, órganos técnicos ejecutivos y órganos de vigilancia. Los órganos directivos del INE son el Consejo General y los Consejos Locales y Distritales. Los órganos técnico ejecutivos se integran por la Junta General Ejecutiva y las Juntas Locales Ejecutivas y Distritales Ejecutivas. Por su parte, los órganos de vigilancia son la Comisión Nacional y las Comisiones Locales y Distritales de Vigilancia (Instituto Nacional Electoral, 2016).

Consejo General del INE: máximo órgano de dirección

El Consejo General, de acuerdo a la ley respectiva se define de la forma siguiente:

El órgano superior de dirección del Instituto Nacional Electoral, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar

porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, Artículo 35).

Se integra por un Consejero Presidente y diez Consejeros Electorales, los cuales tienen derecho a voz y voto. Lo integran también con voz, pero sin voto: Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, Artículo 41, Base V, Apartado A).

Los Consejeros del Poder Legislativo son propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario, no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Cada partido político nacional designará a un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto. El Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, Artículo 36). Para atender y responder los asuntos de su competencia, el Consejo General del INE cuenta con comisiones en determinada especialización de la función electoral, estas comisiones pueden ser permanentes o temporales.

Consejos locales y distritales

Los consejos locales son los órganos de dirección constituidos en cada una de las 32 entidades federativas y únicamente se instalan y sesionan durante los procesos

electorales federales. Los consejos distritales son los órganos de dirección constituidos en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales. También se instalan y sesionan únicamente durante los procesos electorales federales (Instituto Nacional Electoral, 2016).

Junta General Ejecutiva

Es el órgano técnico - ejecutivo de mayor jerarquía y se encarga de instrumentar las políticas y programas generales del Instituto y cumplir con los acuerdos y resoluciones aprobados por el Consejo General (Instituto Nacional Electoral, 2016).

La junta es presidida por el Presidente del Consejo General y se integrará con el Secretario Ejecutivo y con los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral Nacional, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración, así como los titulares de la Unidad Técnica de Fiscalización, de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Presidente (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, Artículo 47).

Juntas Locales Ejecutivas y juntas distritales ejecutivas

Son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada entidad federativa (32 juntas locales ejecutivas). Se integran por el Vocal Ejecutivo, que también es el presidente del consejo local y los vocales de

Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el vocal secretario (Instituto Nacional Electoral, 2016).

Las juntas distritales ejecutivas son órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales, los cuales tienen sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales federales (Instituto Nacional Electoral, 2016). Al igual que las juntas locales, tienen un total de cinco miembros: el vocal ejecutivo (quien también preside el consejo distrital), los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un vocal secretario Presidente (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, Artículo 72).

Órganos de vigilancia

Son órganos colegiados cuya finalidad es coadyuvar y supervisar los trabajos relacionados con la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral. Dichos órganos de vigilancia se conforman por una Comisión Nacional de Vigilancia y por comisiones locales y distritales de vigilancia (Instituto Nacional Electoral, 2016).

La Comisión Nacional de Vigilancia se integra por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien la preside, un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales y un secretario designado por el presidente de la Comisión, entre los miembros del servicio profesional electoral con funciones en el área registral y un representante del Instituto Nacional

de Estadística, Geografía e Informática Presidente (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, Artículo 157).

Por su parte, las Comisiones Locales y Distritales de Vigilancia, en el ámbito de sus respectivas competencias, se integran de la siguiente manera: los Vocales del Registro Federal de Electores de las respectivas Juntas, quienes fungen como presidentes, un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales y un secretario designado por el presidente de la comisión, entre los miembros del servicio profesional electoral adscritos a la vocalía del Registro Federal de Electores de cada Junta Local o Distrital Ejecutiva (Instituto Nacional Electoral, 2016)

Contraloría General del Instituto

Es el órgano facultado para conocer de las infracciones administrativas cometidas por el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Consejo General del INE e imponer, en su caso, las sanciones aplicables. El Contralor General es designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior. Está adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantiene la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación (Auditoría Superior de la Federación) Presidente (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, Artículo 39).

Dicho órgano no se señala como un órgano de vigilancia en la descripción de la estructura del INE, pero la naturaleza de las funciones que desempeña son como

tal, junto con las de un órgano de vigilancia, las de un órgano sancionador. Su titular, el contralor general del INE, no es elegido por algunos de los órganos directivos del Consejo General, es el poder legislativo el que se encarga de elegir a los principales órganos centrales del INE. Tratándose de una especie de fiscalización externa hacia la autoridad electoral, o como lo señala la constitución “un órgano interno de control”.

La estructura de la nueva autoridad electoral, quedó prácticamente igual, lo relativo a los consejos, las juntas y las comisiones son similares a la autoridad anterior. El cambio sustancial respecto a la autoridad electoral se dio en temas como la vinculación con las autoridades locales electorales y la regulación de otras figuras como la reelección, las candidaturas independientes y la fiscalización de los partidos políticos, por mencionar algunos ejemplos. En cuestión de una estructura orgánica, se trata de una organización igual a la del desaparecido IFE, pero en atribuciones y funciones, tenemos una institución nacional más fuerte, y con más facultades de control en el ejercicio de la función electoral local.

La coordinación del INE con otros poderes del Estado

En el ejercicio de la función electoral es necesaria la coordinación de la autoridad electoral con otras entidades del poder público. Desde la selección de los integrantes del máximo órgano de dirección del INE, hasta la administración de la justicia electoral, el quehacer de los demás poderes repercute y puede determinar el rumbo de esta autoridad.

En el caso del poder legislativo, es a través de este por medio de la Cámara de Diputados, que se hace la elección de los integrantes del consejo general del INE. Tanto el presidente como los demás integrantes del consejo general, para adquirir tal nombramiento, necesitan del voto de las dos terceras de los diputados presentes en la sesión destinada a dicha selección. Además, en la integración del consejo general, también tienen participación (con voz, pero sin voto) integrantes del poder legislativo y de los partidos políticos. Así mismo, dicha mecánica de selección se utiliza para nombrar al contralor general del INE, encargado de conocer de infracciones e imponer sanciones a los integrantes del consejo general y a su secretario ejecutivo.

Para la integración del primer consejo general del INE, en abril de 2014, los consejeros nombrados, los partidos que los propusieron y los principales cargos en la función electoral fueron los siguientes:

- Consejero presidente: Lorenzo Córdova Vianello, quien fue consejero electoral en 2011 a propuesta del PRD. Nombrado para un periodo de 9 años.
- Consejera propuesta por el PRI: Adriana Margarita Favela, quien trabajó en distintos cargos en el Tribunal Electoral. Nombrada para un periodo de nueve años.
- Consejero propuesto por el PRI: Marco Antonio Baños, quien fue nombrado consejero del PRI en 2008 a propuesta del PRI. Nombrado para un periodo de seis años.

- Consejero propuesto por el PRI: Enrique Andrade González, para el periodo 2008-2013 fue asesor del consejero del IFE Francisco Guerrero, también propuesto por el PRI. Nombrado para un periodo de seis años.
- Consejera propuesta por el PRI: Beatriz Eugenia Galindo, trabajó en el Tribunal Electoral. Nombrada para un periodo de tres años.
- Consejero propuesto por el PAN: José Roberto Ruiz Saldaña, trabajó en el Tribunal Electoral entre 2013 y 2014. Nombrado para un periodo de nueve años.
- Consejero propuesto por el PAN: Benito Nacif Hernández, consejero en el consejo general del IFE, desde 2008 hasta su transformación en INE. Nombrado para un periodo de 6 años.
- Consejero propuesto por el PAN: Arturo Sánchez Gutiérrez, consejero electoral del IFE para el periodo 2003-2010. Nombrado para un periodo de tres años.
- Consejero propuesto por el PRD: Ciro Murayama Rendón, fue asesor del consejero presidente del IFE José Woldenberg. Nombrado para un periodo de nueve años.
- Consejera propuesta por el PRD: Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, fue asesora del consejero electoral del IFE, Alfredo Figueroa. Nombrado para un periodo de seis años.
- Consejero propuesto por el PRD: Javier Santiago Castillo, fue consejero presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal entre

1999 y 2006. Nombrado para un periodo de tres años (Cámara de Diputados, 2014, pág. 71).

Durante el debate previo a la votación, algunos diputados, principalmente los que votaron en contra, plantearon que habría sido preferible otro método de designación. Bajo el argumento de que no quedaron claros los criterios de los líderes de los grupos parlamentarios para seleccionar a los propuestos y no a otros que cubrían satisfactoriamente los requisitos. Con otro método de designación se puede despartidizar el nombramiento (Becerra C. P., 2015, págs. 211-215).

Por su parte, el papel del poder judicial es primordial, es a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se hace la calificación de las elecciones federales. Por otro lado, en caso de que no se cumpla la elección de consejeros electorales en el plazo establecido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, realizará la designación mediante un procedimiento de insaculación. En el caso del ejecutivo, la ley reglamentaria señala que el INE puede suscribir convenios con órganos del ejecutivo federal para establecer mecanismos de coordinación y asegurar cooperación en materia de inteligencia financiera. En este caso, para el desempeño de sus funciones, principalmente en el desarrollo de los procesos electorales, el INE necesita del apoyo y auxilio de otras instituciones públicas.

El INE y el poder legislativo: un conjunto de decisiones políticas

Como se señaló en las relaciones del Instituto Nacional Electoral con los tres principales poderes del estado, el papel del legislativo define el rumbo del instituto.

La integración del Consejo general (máximo órgano de dirección del INE), y el nombramiento del contralor general, los determina el poder legislativo federal con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión destinada para ello.

Para Jacqueline Peschard (2014), el nombramiento de los consejeros del INE es una decisión política que debe ir más allá de la partidización, se ponen sobre la mesa las posiciones, los cálculos y las consideraciones de los distintos partidos políticos, donde la capacidad de incidir en la decisión final es lo más importante. El nombramiento de los consejeros electorales, implica un consenso de las distintas fuerzas políticas, que no necesariamente signifique que los designados deben responder a la fuerza o fuerzas políticas que los impulsaron.

En el caso del contralor general, con el establecimiento de esta figura la participación del legislativo en el funcionamiento del INE es mayor. El poder legislativo se encarga no solo de integrar a su máximo órgano de dirección, sino de nombrar al encargado de conocer e imponer sanciones a algunos integrantes del INE.

En mayo del año 2014, Gregorio Guerrero fue elegido como contralor general del INE, quién fue ratificado para ejercer el cargo hasta el año 2020. El establecimiento de la contraloría, permite contar con una institución más sólida y confiable. Sin embargo, en la opinión del consejero Benito Nacif (2014), la contraloría general cuenta con un presupuesto muy excesivo, por lo que es necesario buscar racionalizar sus recursos; gran parte del crecimiento de su

presupuesto se destinó al pago de una estructura administrativa muy sesgada hacia mandos superiores y medios. Así mismo, Nacif precisó preocupante que en 2013 cinco resoluciones de la Contraloría fueron revocadas en revisión por tribunales administrativos, el acatamiento de los laudos implicó costos por 5.8 millones de pesos para el anterior Instituto Federal Electoral. La Contraloría tiene que ser transparente y autocrítica, en lo que concierne a su propio desempeño, además de ser imperiosa una excelente colaboración entre la Contraloría General y los órganos de dirección del INE (El Economista, 2014).

Los principios de independencia y autonomía del INE

El reconocimiento de los órganos autónomos, indica Amparo Casar (2014), viene a modificar el sistema clásico de la división de poderes, el romper con esta doctrina clásica de división, reconoce la necesidad de alejar ciertas funciones estatales de la injerencia de estos poderes estatales o fácticos. La autonomía supone la capacidad de una institución de tomar decisiones sin la injerencia de los poderes públicos o de los partidos políticos, la necesidad de la autonomía surge desde un punto de vista también histórico. Para las autoridades electorales, la autonomía es uno de los principios sin los cuales es imposible concebirlas, sin embargo dicha autonomía es relativamente reciente.

En el caso de México, señala José Woldenberg (2014), venimos de órganos electorales que durante muchos años fueron habitados por los poderes públicos y los partidos políticos. Esto empezó a cambiar desde la creación del IFE (1990), que estableció la figura de consejeros ciudadanos sin filiación partidista, para consolidar

dicha autonomía en el año de 1996, cuando se retira por completo la injerencia del ejecutivo federal en el funcionamiento del IFE. El avance fue sustancial, ya que los mismos partidos fueron los que decidieron establecer un arbitraje para la función electoral fuera de ellos mismos, para no tener duda de la imparcialidad.

La autonomía de una autoridad electoral, no es solo el resultado de un fundamento constitucional o de determinado diseño institucional, su carácter autónomo debe favorecer que se conduzcan de manera independiente a intereses externos o ajenos a ellos. Tal autonomía se debe reivindicar y concretar día a día, en las decisiones que las autoridades electorales toman ejerciendo sus atribuciones (Córdova, 2014). El ejercicio y la defensa efectivos de dicha autonomía, trae aparejada la independencia. El INE, con esta naturaleza de autonomía y ejerciendo sus facultades y atribuciones de forma efectiva, se traduciría en una institución independiente, libre de la injerencia de otros entes del poder público o de los partidos políticos.

La cámara de diputados y su incidencia en el INE

La participación del Congreso de la Unión a través de la Cámara de diputados para la selección de los integrantes del máximo órgano de dirección del INE, es una de los principales factores tomados en cuenta al momento de cuestionar la autonomía e independencia de dicha institución. El nombramiento de los consejeros del INE es diferente al que se contemplaba en la legislación anterior. El método previo se basaba en las propuestas hechas por los grupos parlamentarios y se sustituyó por

un proceso en apariencia más complicado y en el que supuestamente se despartidizarían estos nombramientos.

El proceso de selección, indica Xavier Becerra Chávez (2015, pág. 26), es iniciado con una convocatoria pública para continuar con la evaluación de los aspirantes por medio de un comité técnico, que aprueba las propuestas de cinco personas por cada cargo vacante para que la Junta de Coordinación Política de la Cámara de diputados llegue a los acuerdos necesarios para llevar al pleno la propuesta final de los once consejeros, para que sea aprobada por la mayoría calificada de los legisladores presentes. En la opinión de Xavier Becerra Chávez (2015, pág. 211), con este proceso de selección del consejo general del INE, la intervención de los partidos políticos da lugar a varias interpretaciones. Se establece una tensión entre los principios rectores de un instituto electoral que debe ser independiente e imparcial y el origen partidario de quienes deben materializar dichos principios. Los partidos no se dieron a la tarea de abandonar el control que mantienen sobre el nombramiento de los consejeros de la autoridad electoral y dejaron pasar la oportunidad de diseñar un modelo de designación de los consejeros que privilegiara el conocimiento y la experiencia en cuestiones electorales, para dejar a un lado las afiliaciones o cercanías partidistas.

Es así que las principales bancadas partidistas propusieron a determinados candidatos que ahora integran el consejo general del Instituto, quedando de la siguiente manera: cuatro consejeros propuestos por el PRI, y tres consejeros propuestos por el PAN y el PRD, cada uno, conservándose la figura del consejero presidente para dar un total de once (Becerra, 2015, págs. 212-214). A pesar de

que se presume que el consenso estuvo presente para la selección de los consejeros electorales, tras tener el respaldo de la mayoría de los integrantes de la cámara de diputados, el acuerdo entre las bancadas partidistas no se puede dejar de lado. Por ello no es de extrañarse que en procesos electorales posteriores, nuevamente se hagan descalificaciones en contra de la autoridad electoral, que puedan llevar al establecimiento de cambios a través de una nueva reforma.

Para el Instituto Nacional Electoral, la defensa de su autonomía no debe limitarse a la citación de los preceptos constitucionales y legales, esta autonomía se debe defender de forma periódica en el ejercicio de sus funciones, que permitan que se refleje no solo en los titulares de la institución, sino que esté plenamente reconocida por los partidos políticos, las demás instituciones del poder público pero, principalmente por la ciudadanía, como principal promotor de la función electoral del país.

A diferencia de otros órganos autónomos, el papel del INE, y en general, de las instituciones electorales, históricamente ha resultado más controversial, al ser las elecciones el momento “adecuado” para que las inquietudes y demandas ciudadanas salgan a la luz. Es entonces cuando el compromiso que deben asumir los titulares del INE debe ser mayor, para que el proceso electoral cumpla con los objetivos planteados, que la emisión del voto realmente traduzca la voluntad popular.

El poder judicial y su participación en el INE

En lo que corresponde al Poder Judicial, las resoluciones del Instituto Nacional pueden ser recurridas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). “La función principal del Tribunal Electoral es resolver las impugnaciones de los procesos electorales que se desarrollan en México” (Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, 2016). En este sentido, y de acuerdo a lo establecido en el sistema jurídico político mexicano, las decisiones de los órganos autónomos son revisables en el plano o la arena jurisdiccional. Con estas bases, señala Luis Medina Torres (2016), la organización o determinación política pasa del órgano administrativo (INE) al órgano jurisdiccional (TEPJF).

La calificación de las elecciones por parte del Tribunal Electoral no debe suponer una violación a su independencia ni a su naturaleza como órgano autónomo. En caso de inconformidad con las resoluciones del Instituto Nacional Electoral, los ciudadanos y partidos políticos cuentan con recursos que les permitan recurrir dichas determinaciones. La validación o revocación de las resoluciones del INE por parte del Poder Judicial a través del TEPJF, viene a cumplir con la función primordial del Poder Judicial, que es conocer y resolver controversias, aplicando la ley a determinado caso concreto. El INE cumple con sus funciones, validando o anulando determinado proceso electoral, funciones que son de naturaleza administrativa. La organización de los procesos electorales y la promoción de la vida política del país son las tareas primordiales del INE. La validación de estas resoluciones se lleva a cabo por la vía jurisdiccional, que es la vía mediante la cual se resuelven los conflictos, dándole su lugar a las instancias establecidas para eso.

El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales

Uno de los puntos más controvertidos dentro del nuevo sistema nacional electoral mexicano es la nueva relación que se estableció entre el Instituto Nacional Electoral y los institutos locales electorales, ahora llamados Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), fijándose nuevas atribuciones a la autoridad nacional que inciden en el funcionamiento de los OPLES. Dichas atribuciones se justifican con el argumento de homologar los estándares de calidad de las elecciones federales con las elecciones locales. En la nueva redacción de atribuciones del Instituto Nacional Electoral, se contempla su participación en elecciones locales en actividades como la capacitación electoral y la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos.

Para el desarrollo de estas actividades relativas a la función electoral local, se establecieron tres principales figuras de coordinación entre el INE y los OPLES, tres nuevas facultades especiales, con el fin de hacer funcional el sistema de competencias entre el Instituto y los Organismos Públicos Locales y garantizar la correcta organización de las elecciones en las entidades federativas (Andrade, 2015, pág. 26). Estas facultades especiales son la asunción, la delegación y la atracción.

Asunción, atracción y delegación: las facultades especiales del INE

La asunción es la atribución del INE para realizar directamente las actividades propias de los organismos públicos locales electorales. La delegación consiste en encomendar en los OPLES atribuciones que son competencia del INE, sin perjuicio

de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento. Atracción significa que el INE puede acercar a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, Base V, Apartado C, Parte 11, incisos a, b y c).

Asunción

Para el caso de la asunción, la ley electoral no contiene un apartado concreto, sino que es incluido dentro de la facultad de atracción, considerada como una potestad del INE de organizar una elección local, atrayéndola bajo determinados supuestos. La asunción se llevará a cabo si se da alguno de los siguientes supuestos: 1. La existencia de diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa, impidiendo que se lleva a cabo la elección pacífica de la elección por la autoridad local electoral competente y 2. La no existencia de condiciones políticas idóneas por la injerencia o intromisión de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa en la organización del proceso electoral local (Andrade, 2015, págs. 28-30).

Atracción

En lo relativo a la atracción, cuando la importancia así lo amerite y la naturaleza del asunto permita un interés superior reflejado en la autoridad del tema, para atender a la afectación o alteración del proceso electoral o los principios de la función electoral local, el INE puede atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales Electorales. La facultad de

atracción también resulta aplicable en los casos donde sea necesario sentar un criterio de interpretación. La petición de atracción solo se puede formular por al menos cuatro de los consejeros electorales del INE o la mayoría de los consejeros del organismo público electoral local. Para que dicha petición sea procedente, se necesita la aprobación de una mayoría de al menos ocho votos (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, Artículo 120, Parte 3) La diferencia entre la asunción y la atracción radica en que la asunción se reduce a las actividades propias de la función electoral de los OPLES, que puede ser de manera total o parcial. En la atracción, el INE puede acercar a su conocimiento cualquier asunto de competencia de los OPLES.

Delegación

La delegación de funciones del INE en los OPLES tiene un carácter excepcional. Dicha delegación se realizará en cada caso para un órgano electoral local determinado. El INE debe calificar la capacidad humana, material, profesional y técnica del instituto local y determinar si será capaz de cumplir cabalmente con la función que se le encomienda. La delegación se debe determinar antes del inicio del proceso electoral local correspondiente y las funciones pueden ser reasumidas por el INE antes de que finalice dicho proceso. Un punto importante que hay que señalar es que la delegación surte efectos para un solo proceso electoral y para que proceda, se necesita el voto de cuando menos ocho consejeros del INE (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, Artículo 125).

Este fortalecimiento de la autoridad electoral nacional por medio de la nueva vinculación con los OPLES y el aumento de sus atribuciones, hace frente a la dificultad con la que se presentaban las elecciones locales: la posible intromisión de los gobernadores de los estados. Así mismo, trata de homologar los estándares de calidad de las elecciones federales con las elecciones locales. El problema de esta modificación, tal vez radique en el protagonismo que puedan adquirir los problemas locales en los que sea necesaria la intervención de la autoridad nacional. Intervención que pudiera desviar la atención del INE, pudiendo desatender problemas de mayor trascendencia.

Las multifunciones del INE: una tendencia hacia la centralización

La puesta en marcha de estas nuevas figuras mediante las cuales se establece una nueva forma de coordinación entre el INE y los OPLES evidentemente es una tendencia hacia la centralización de la función electoral. Desde el cambio de nombre, el término “nacional” llega para terminar con esta tradición federal que reconoce autonomía e independencia a cada uno de los institutos electorales locales.

Ya desde el año 2007 se mostró el interés de los legisladores por desaparecer a las autoridades electorales locales, situación que se estableció en la reforma política-electoral 2013-2014, concentrándose toda la función electoral del país (federal y local) en una institución electoral de carácter nacional. Pese a esa insistencia, los institutos electorales locales lograron continuar, bajo el nombre de Organismos Públicos Locales Electorales, pero no se pudo evitar esa tendencia

centralizadora al establecer una nueva forma de coordinación de los institutos electorales locales con el Instituto Nacional Electoral.

La injerencia de peso que tiene el INE en los procesos electorales locales, de cierta forma rompe con esa soberanía con la que deben contar los estados que integran el pacto federal. El Instituto Nacional Electoral cuenta con la facultad, si así lo determina su consejo general, de asumir las funciones de determinado organismo público local. Estas facultades invaden la independencia con la que contaban las autoridades electorales locales, bajo la premisa de homologar los estándares de calidad de las elecciones federales, dando por hecho que las elecciones federales cumplen a “cabalidad” con los objetivos planteados.

Con tres años de la publicación de la reforma electoral, hay elementos que permiten vislumbrar el panorama de este nuevo sistema de coordinación entre el INE y los OPLES para el siguiente proceso electoral (2018). En primer lugar, el financiamiento de los OPLES sea uno de los principales obstáculos del nuevo sistema electoral, si bien los OPLES son supervisados por el INE en sus labores y tareas, su presupuesto depende de los ejecutivos y congresos locales. Durante la vigencia del nuevo sistema electoral, en algunos casos, los ejecutivos locales han modificado a la baja los presupuestos enviados por los OPLES sin justificación alguna, tal y como sucedió en 2016 para el estado de Veracruz y, más recientemente, en 2017 para el estado de Nayarit. Otro aspecto que resulta evidente de la reforma electoral del 2014 es su complejidad y el desgaste que ha representado su implementación para las autoridades electorales. El INE ha tenido que llenar los vacíos de la norma a través de reglamentos y lineamientos

administrativos, que en todos los casos se han controvertido ante los tribunales electorales. Todo esto ha generado un sistema electoral en el que no queda del todo claro el alcance de las tareas y responsabilidades de las autoridades electorales (Zorrilla, 2017).

Hasta el día de hoy, las preguntas tienden a dirigirse hacia si el nuevo modelo electoral producto de la reforma constitucional está cumpliendo con sus objetivos. A tres años de la transformación, puede ser muy temprano para determinar éxito o el fracaso del nuevo modelo. Con esta centralización de la función electoral, que ha agrietado el sistema federal, tal vez es muy temprano para determinar un buen diagnóstico (González, 2016).

La nacionalización como incumplimiento al pacto federal

De acuerdo con la lectura del artículo 40 constitucional:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, *federal*, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, Artículo 40).

Mediante la nacionalización de la función electoral en México, se rompe con la tradición histórica establecida desde la promulgación del actual texto constitucional. Si bien, no se trata de una nacionalización en todos los aspectos de la vida pública, el cambio de IFE a INE no fue un cambio sólo de nombre. La reforma de 2014 llegó para contradecir los lineamientos del pacto federal, que se había

manejado anteriormente en las anteriores autoridades electorales. La cantidad de funciones y atribuciones con la que cuenta la nueva autoridad electoral nacional no supone que forme parte de un sistema federal. Por lo menos en la autoridad electoral, se refleja un centralismo que llegó para casi desaparecer la soberanía electoral de los estados que conforman la república mexicana.

En el federalismo, los estados solo delegan parte de su autonomía en un organismo o autoridad general, que es el Estado. Con la nacionalización de la función electoral, la autoridad se encarga no solo de los comicios federales, sino de gran parte de las atribuciones y funciones de los institutos electorales de los estados que ahora cuentan con gran injerencia e intromisión por parte del INE.

El impacto de los cambios en la función electoral

Con esta serie de cambios y facultades presentadas acerca de la autoridad electoral nacional, la transformación no es tan sustancial, ya que en cuestión de estructura y organización, el INE conserva en esencia la organización que tenía el IFE. El resultado se traduce más en la centralización de algunas funciones electorales y en el debilitamiento de las autoridades electorales locales, OPLES, cuya desaparición se llegó a considerar. Sin embargo, el poder constituyente decidió conservar a las autoridades locales, quitándoles las funciones “más controvertidas” para dejarlas en manos del INE. Es así que ahora se cuenta con una institución más poderosa cuyo poder de decisión impacta en el rumbo de las elecciones locales y sus autoridades. Ejemplo de esto es el registro de partidos políticos y candidatos locales, que se hace

ante la autoridad nacional, situación que podría desviar la atención del INE hacia problemas sin el mismo protagonismo que una problemática de carácter nacional.

La cuestión de la centralización de la función electoral se dejaría de lado si efectivamente la función electoral reflejara una consolidación democrática, que sigue en vías de construcción, algo que es evidente con la transformación del IFE en INE. Dichos cambios dan a notar que a pesar de contar con una historia considerable, el sistema político y electoral mexicano no ha terminado de consolidarse. Consecuencia de ello son tantos cambios de los que hemos sido testigos. Desde los inicios del México independiente la organización electoral en México ha pasado por innumerables cambios que se han dado a través de una excesiva modificación de las normas electorales. A pesar de tratarse de casi un siglo de cambios en el que han aparecido y desaparecido múltiples normas e instituciones para la organización de las elecciones, el contexto sociopolítico de México cada vez es más complejo y las fallas pueden tener relevancia tal que opaquen los avances que se han tenido.

La inevitable relación del INE con los demás poderes del Estado puede arrojar cuestionamientos acerca de su efectivo actuar. La función del INE es realmente trascendental para el rumbo de dichos poderes, de los cuales el legislativo y el ejecutivo se definen a través de los mecanismos de elección popular, por lo que el papel político de la autoridad electoral es evidente. Tal vez su infraestructura, facultades y funciones están bien establecidas y con base en lo que establece la ley se cumplen. Pero no se pueden dejar de lado factores externos que tienden a deslegitimar dichos procesos. La función electoral no debe reducirse al

mero cumplimiento de la ley: el papel de la autoridad debe buscar un actuar más trascendental fuera del ámbito electoral, porque es en ese tiempo, el de las elecciones, cuando la multiplicidad de problemáticas y demandas sociales sale a la luz. La consolidación de la democracia, sigue siendo uno de los pendientes que tiene México con la ciudadanía. Es así, que el compromiso del INE, va más allá de la organización de los procesos electorales, compromiso en el que, antes durante y después de las elecciones, se refleje el compromiso de esta institución con la sociedad. Esto se logra a través de un ejercicio de funciones integrador, no solo de la ciudadanía y los partidos políticos, sino de todos los actores políticos que inciden directa o indirectamente en la vida democrática de México, para seguir fomentando la participación ciudadana en la vida democrática del país.

CONCLUSIONES

La función del Instituto Nacional Electoral en la dirección política del Estado es primordial. Como órgano autónomo, con reconocimiento de rango constitucional y con un incuestionable reflejo de la voluntad de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados, constituye un factor fundamental para el ejercicio del poder en México. Al ser integrante del sistema político mexicano, desprendiéndose de un estado de Derecho necesita también de un sistema de coordinación con otras instituciones del Estado mexicano.

Por sus funciones, el INE se constituye en la antesala del ejercicio del poder público, al ser la institución encargada de organizar las elecciones para Presidente de la República, diputados y senadores del Congreso de la Unión, y tener gran participación en las elecciones locales. Es la institución por excelencia que permite que se constituya gran parte de la voluntad popular, por lo menos la voluntad de los ciudadanos que quieren incidir en el rumbo político del estado.

En relación con los tres principales poderes en los que se divide el Estado para el ejercicio de sus funciones, tal como ya se había abordado, la coordinación de éstos con el INE es indispensable. Con el legislativo, por ejemplo, el INE está sujeto desde los nombramientos de los integrantes de su máximo órgano de dirección, al ser la cámara de diputados el grupo que se encarga de designar a su

consejo general. Además, el INE también está sujeto al legislativo en materia de presupuesto.

En relación al poder judicial, la validación de las resoluciones del INE por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es en esencia un mecanismo de control. El INE, ya sea bien o mal, lleva a cabo lo que legalmente está facultado para hacer, administrativamente. Esté bien o no, la autoridad electoral cumple con sus funciones. Sin embargo, las relaciones políticas derivadas del estado de derecho permiten que en caso de inconformidad, la ley establezca los medios de defensa adecuados cuando se considere que no se ha actuado conforme a derecho.

En relación con el poder ejecutivo, la legislación electoral determina necesaria la coordinación de este poder con el INE, al ser muy importante la contribución de las fuerzas de seguridad durante las elecciones, por ejemplo, para resguardar paquetes electorales. Por lo anterior, la relación del INE con los tres poderes es necesaria, permanente y de gran importancia para el cumplimiento de sus fines y atribuciones.

Respecto a los principios de autonomía e independencia del INE, el sistema de coordinación y las figuras que lo ligan con los tres poderes constituyen los principales elementos que cuestionan tal autonomía. La integración del Consejo General por parte del legislativo supone un acuerdo entre las principales fuerzas políticas para determinar quiénes estarán al frente del máximo órgano de dirección del INE. La designación de los consejeros electorales hecha por mayoría calificada impide, por lo menos, que un partido pueda determinar quién o quiénes sean los

consejeros. Sin embargo, como se señaló en el capítulo anterior, en el proceso de designación de los primeros consejeros de este instituto, el vínculo que ellos tienen con grupos políticos supone un consenso entre las principales fuerzas políticas para establecer cierta repartición.

En lo relativo al poder judicial, su incidencia en el INE al validar sus resoluciones también ha estado sobre la mesa para cuestionar esta independencia. Sin embargo, ésta no debe suponer omnipotencia, y al igual que las demás instituciones que integran el sistema político mexicano, se debe alinear a los mecanismos legales establecidos que hacen frente a sus resoluciones.

Las funciones del INE como parte del control político

En materia de control político, atendiendo a la naturaleza del concepto como el control del poder o de los titulares del poder político, en esencia y en principio, no le corresponde al INE su ejercicio. Por la multiplicidad de funciones que desempeña, el instituto se asume como un órgano cuyas resoluciones, sin llevar a cabo un control del poder, sí tienen gran trascendencia política. Enfatizando en el ejercicio del control político horizontal, el Instituto Nacional Electoral, al menos de forma permanente, no cuenta con los mecanismos ni las facultades necesarias que le permitan asumirse como un factor de control político, como una institución que ejerza este control de manera formal y permanente. Sin embargo, de manera indirecta, el INE ejerce control sobre poderes fácticos que tienen un rol protagónico en el desarrollo del poder político, por ejemplo, los medios de comunicación. Así, durante procesos electorales el administrador del tiempo en radio y televisión no es la Secretaría de Gobernación sino el INE, una función administrativa de control que

en un tiempo determinado le es delegada al INE. La fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales y locales y la organización de las elecciones internas de los partidos, son otros de los mecanismos de control político indirecto que le corresponden al INE. En este caso, aunque no se trate de un control político horizontal de acuerdo a la naturaleza del concepto, sí es uno con trascendencia política.

El control político del INE no se refiere en su totalidad a un control propio del ejercicio del poder; se trata de un control previo a este ejercicio de poder, un garante que permite que las diferentes fuerzas políticas accedan al ejercicio del poder público. Para que el INE sea considerado un organismo con facultades amplias en el ejercicio del poder, éstas deben extenderse más allá de la organización de las elecciones. Si bien, además de organizar las elecciones tiene como fin promover la participación política ciudadana, dicha participación a través del INE se reduce a los procesos electorales. Un organismo con facultades propias de control del poder o de los titulares del poder tiene facultades que le permiten estar vigilante del desempeño de los titulares del poder político, algo que al INE no le corresponde ampliamente.

Por otro lado, el control político vertical, que es aquel llevado a cabo por parte de la sociedad civil hacia los organismos del Estado y/o viceversa, no fue objeto de esta investigación. Sin embargo, es necesario referir que tampoco el INE cuenta con las facultades para asumirse como un organismo con incidencia en este tipo de control. La inexistencia de figuras como la revocación de mandato ni una verdadera aplicación de las consultas populares, figuras que reconocen en la ciudadanía a un

factor importante en el control político, tiene como resultado la falta de un control vertical, por lo menos en el aspecto formal. En cambio, informalmente actores como los medios de comunicación y las asociaciones civiles exponen los errores gubernamentales y exigen un mejor desempeño de la función pública. Sin embargo, es el Instituto Nacional Electoral la principal y más importante vía para que la ciudadanía pueda llevar a cabo un mecanismo legítimo de control, como lo son las elecciones que, si bien no controlan a los titulares del poder, de forma indirecta son el primer paso de legitimación política. Las elecciones son el mecanismo de rendición de cuentas por excelencia, al menos de forma retroactiva, al llevar a cabo los ciudadanos de forma retrospectiva una valoración desde abajo, sobre el trabajo que se desempeñó por funcionarios públicos en el mandato inmediato anterior.

Las respuestas a la postura inicial

Atendiendo a lo expuesto inicialmente en el presente trabajo, el planteamiento inicial del problema expuso la necesidad de determinar los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo el ejercicio del control político en México por parte del Instituto Nacional Electoral, como una ampliación respecto a lo ya estudiado sobre el control político en México. Dicho planteamiento del problema, respecto al control político, buscó entender la división de poderes de manera no tan rígida, para reconocer, que en la actualidad, el sistema político mexicano establece la importancia de otras instituciones en el ejercicio de las funciones estatales.

La pregunta planteada fue: ¿Cuáles son las condiciones de dependencia que el Instituto Nacional Electoral tiene respecto a los poderes de la Unión para el ejercicio del control político?

Este planteamiento se atendió determinando y resaltando la importancia del INE en el quehacer cotidiano del Estado, como órgano autónomo y como autoridad en la materia electoral en México. Dicho atendimento se enriquece con el recuento llevado a cabo para resaltar no solo el actuar de la actual autoridad electoral, sino el papel de todas las autoridades electorales que le precedieron luego de la promulgación de la actual constitución, dicho recuento se desarrolló a la par con la evolución del sistema político mexicano.

En el caso de la hipótesis, esta planteó lo siguiente:

El Instituto Nacional Electoral cuenta con una capacidad restringida de poder político debido a que sostiene una relación de dependencia con los poderes de la Unión, tal que:

- a) El Poder Legislativo define su integración y su normatividad,*
- b) El Poder Judicial se mantiene como instancia última para validar sus resoluciones,*
- c) Las funciones con las que participa en la construcción de un régimen democrático se encuentran limitadas a los procesos electorales, para lo cual debe coordinar algunas tareas con el Poder Ejecutivo.*

Dicha hipótesis ha quedado confirmada. La importancia de las autoridades electorales como herramientas fundamentales para definir el rumbo del sistema político se confirma no sólo con el abordaje del INE, sino con lo abordado en el

marco histórico, en el que las autoridades electorales adquirieron un papel elemental en las diversas etapas del cambio político en México. El INE es un titular más del control político en México, ya que sus resoluciones tienen gran impacto en el rumbo político, por los ejemplos ya mencionados, lleva a cabo funciones de control político. Con la intervención de los poderes de la Unión en la integración, marco normativo y confirmando y/o revocando las resoluciones del INE, se acota el ejercicio del poder político de esta autoridad. En el caso de las limitaciones a su autonomía, por la coordinación que tiene, no sólo con los poderes de la Unión, sino con otras entidades del poder público, el INE se debe alinear a las funciones que le corresponden. Lo anterior, para hacer cumplir las resoluciones de otras autoridades públicas que pongan tope a sus resoluciones, principalmente en el ámbito jurisdiccional, que es la principal vía a través de la cual se pueden revocar dichas resoluciones. Se trata entonces de un control político restringido e influenciado por las determinaciones de otros organismos públicos, principalmente, de los poderes de la unión.

Los objetivos fueron atendidos aprovechando no solo las fuentes normativas que le dan funcionamiento al INE, sino también los estudios y opiniones que se dieron durante esta última transición política electoral (2014). El objetivo general, la definición del papel del INE dentro del concepto de control político desde el enfoque horizontal, para destacar sus particularidades como un factor de control y señalar de qué manera ejerce este tipo de control, se atendió como lo señala el contenido de los capítulos aquí presentados.

En este sentido, la valoración de la relación del INE con los poderes de la Unión permitió establecer el papel que esta institución juega dentro del concepto control político, particularmente del control político horizontal. El enfoque que se le dio a dicha investigación no dejó de lado los múltiples y complejos momentos del contexto histórico que se abordó sobre la misma, para poder dar la pertinencia necesaria a un estudio propio de la ciencia política.

Consideración final

El INE, con toda su estructura y facultades normativas, es el encargado de legitimar el poder público federal (presidente de la República y diputados y senadores que integran el poder legislativo). De la misma manera, esta autoridad, desde su creación, cuenta con amplias facultades en el desarrollo de las elecciones de los estados. El control político del INE se presenta con sus resoluciones, que son vinculantes en relación a otras instituciones y agentes políticos.

Con el cambio en el año de 2014, se renuncia a un sistema electoral de tipo federal para dar paso a un sistema nacional. Aunque en cuestión de forma, con el paso de IFE a INE se trate de una institución similar, en el fondo se cuenta con una autoridad con amplias facultades electorales, no solo en el nuevo sistema nacional, sino con poder de decisión en las autoridades electorales locales, ahora con el nombre de Organismos Públicos Locales Electorales. El cambio es serio y no solo hace evidentes las deficiencias de la actividad electoral en México, al renunciar a la anterior forma de organización, también se trata de una vulneración al sistema de organización federal que debe perdurar conforme a lo que constitucionalmente se señala.

La centralización de la función electoral presenta a una institución sumamente poderosa, cuyo control hacia los OPLES, inicia desde la designación de los integrantes de su consejo general, con nuevas facultades que le permiten atraer funciones electorales exclusivas de las autoridades locales en parte o en su totalidad y/o delegar funciones propias del mismo en determinada autoridad local. El INE es ahora, sin duda, el organismo con más peso en la determinación y el desarrollo de los mecanismos de elección popular, en ambos niveles, nacional y local. Se cuenta entonces, con una firme intención de homologar los estándares de “calidad” de las elecciones federales con las elecciones locales, para tratar además, de limitar la incidencia de los gobiernos locales en estas elecciones.

Como encargado de las funciones que le corresponden, el INE las cumple. Sin embargo, es en tiempos electorales donde los reclamos y exigencias ciudadanas de mayor sentir salen a la luz. Se puede tener un mecanismo efectivo de elección popular, pero el desempeño del poder político es un momento posterior a las elecciones. El papel del sistema político es fundamental en las acotaciones del INE para el cumplimiento firme de sus obligaciones y la consolidación de nuestra democracia. Al ser solo un integrante más en la conformación del sistema político, el INE requiere de un sistema de coordinación muy efectivo con los otros poderes del Estado, los que con su actuar inciden en el rumbo de la función electoral.

El excesivo sistema normativo mexicano es prueba de que no faltan ni más facultades para el INE, ni más garantías para los ciudadanos. Lo que se necesita es dejar completamente atrás las malas prácticas heredadas por el imperante sistema político mexicano. Se trata de un sistema que nos ha demostrado, que aun

con las múltiples leyes y las instituciones que existen en México, por encima del aspecto normativo existen otros factores de tipo político que definen el rumbo del poder.

Como garante principal de la consolidación de la vida democrática en México, el reto de la autoridad electoral es mayúsculo. Desde el año 2012, por las razones ya expuestas, las autoridades electorales vienen arrastrando unas crisis de legitimidad iniciada en el año de 2006. Esos procesos de reconstrucción de las autoridades electorales pueden prometer un camino efectivo para llegar a la consolidación democrática, pero también pueden ser una limitante que no permite la consolidación de lo ya avanzado. Además de la organización de la función electoral, el INE debe establecer mecanismos efectivos de promoción de la participación ciudadana, que siembren en la ciudadanía una participación política no solo en tiempos de elecciones, sino que se trate de una cultura política como forma de vida.

Finalmente, con la presentación de este trabajo, que resalta la importancia de la autoridad electoral nacional en el ejercicio del control político en México, se ha aportado que *el concepto de control político permite profundizar en el estudio de otras instituciones*. Se trata de instituciones que, si bien formalmente no están diseñadas para ejercer este control, la importancia que tienen y su relevancia en la conformación y el rumbo del sistema político mexicano, brindan las herramientas para definir las como actores protagonistas de la vida política de México, pero esto será parte de otra historia.

REFERENCIAS

- Ackerman, J. (2013). *Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina*. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2834/5.pdf>
- Andrade, M. Y. (2015). Vinculación y colaboración interinstitucional entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales. En Y. A. (coord.), *Los aportes de la reforma político electoral 2014* (págs. 26-36). México: Miguel Angel Porrúa, INE, FEPADE, TEEM, UMSNH.
- Andrea, S. d. (1992). Reforma Política 1990. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 137-150. Obtenido de biblio.juridicas.unam.mx: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/73/el/el8.pdf>
- Aristegui Noticias. (8 de Octubre, 2013). *Pacto por México va por creación del "Instituto Nacional Electoral"*. Obtenido de <http://aristeguinioticias.com/0810/mexico/pacto-por-mexico-va-por-creacion-del-instituto-nacional-electoral-2/>
- Aziz, N. A. (2003). La Construcción de la Democracia Electoral. En *Una Historia Contemporánea de México Tomo 1 transformaciones y permanencias* (págs. 377-386). México, D. F.: OCEANO DE MÉXICO.
- Baez, S. C. (2008). *Cambio Político y Poder Judicial en México*. Obtenido de <http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/EEES/article/view/1589/1389>
- Barquín, M. (1987). *La Reforma Electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y Análisis*. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/650/6.pdf>
- Becerra, C. P. (2006). *El sistema electoral mexicano: las reformas de 1994*. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1761/3.pdf>
- Becerra, C. P. (2015). El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales. En M. G. Madrid, A. E. Cadena, & (Coordinadores), *El Nuevo Sistema Político Electoral Mexicano en 2015* (págs. 203-210). México,: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.
- Bolívar, M. R. (2008). *El nuevo sistema político mexicano: los poderes de la unión*. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032007000400008&lng=es&nrm=iso
- Cámara de Diputados. (2005). *De la Reforma de 1986 a la modernización del proceso electoral*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues12.htm

- Cámara de Diputados. (3 de Abril, 2014). *Diario de los debates de la Cámara de Diputados Año II Segundo Periodo*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/>
- Campos, M. (2010). *Grupos Parlamentarios, Partidos Políticos y Mecanismos de Control Político*. Obtenido de http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/de_nuestros_docentes/articulo_2_milagros_campos.doc
- Campuzano, M. I. (2002). *Las elecciones de 1988*. Obtenido de <http://www.ejournal.unam.mx/ehm/ehm23/EHM02307.pdf>
- Carbonell, J. (1998). *El fin de las certezas autoritarias: hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*. México, D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Obtenido de biblio.juridicas.unam.mx: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/181/4.pdf>
- Carbonell, M., & Salazar, P. (2006). *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2295>
- Cárdenas, G. J., & Mijanjos, B. M. (2001). *Reflexiones sobre las reformas nacionales en materia electoral: 1994*. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2114/5.pdf>
- Cárdenas, J. (2007). *El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias*. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932007000100002
- Carmona, D. (2009). *Ley Federal Electoral*. Obtenido de <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/1/07011946.html>
- Carmona, D. (2017). *Se integra el Frente Democrático Nacional FDN en Jalapa, Veracruz 12 de Enero de 1988*. Obtenido de <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/1/12011988.html>
- Carpizo, J. (1978). *El presidencialismo mexicano*. México, D. F.: Siglo XXI.
- Carpizo, J. (2009). *La Reforma Política Mexicana de 1977*. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2107/5.pdf>
- Carrilo, P. I. (1996). *Control Social Formal*. Obtenido de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/209/dtr/dtr3.pdf>
- Carvajal, R. M. (2008). *Antecedentes Históricos del sistema de Participación Política en México*. Obtenido de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lfis/carvajal_r_mf/capitulo1.pdf
- Casar, M. A. (2014). *Autonomía y padrinazgo*. Obtenido de http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/excelsior_02abr2014_MariaAmparoCasar.pdf
- Centro de Capacitación Judicial Electoral. (2010). *Reformas electorales en México, Material didáctico de apoyo para la capacitación*. México, D. F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial

- de la Federación. Obtenido de [ieemorelos.org.mx](http://www.ieemorelos.org.mx/site/documents/9e/camt/5presentacion.pdf):
<http://www.ieemorelos.org.mx/site/documents/9e/camt/5presentacion.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2012). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, D. F. : Berbera Editores.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2015). *Constitución Política de los Estados Mexicanos*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 26 de Agosto de 2016, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Córdova, V. L. (2008). La reforma electoral y el cambio político en México 1978-2007. En D. Zovatto, & J. J. Orozco Enriquez, *Reforma política y electoral en América Latina* (págs. 659-663). México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Córdova, V. L. (2014). *Autonomía e institucionalidad electoral*. Obtenido de <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/04/69898.php>
- Cuaran, G. J. (2015). *Control Organizacional-Control Político*. Obtenido de <https://es.slideshare.net/Esorpp/control-organizacional-control-politico-control-social-control-gestion>
- Diario Oficial de la Federación. (1990). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Obtenido de <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/O.%201995-2011/g%20COFIPE%20de%201990/01.%20COFIPE%201990.pdf>
- Diario Oficial de la Federación. (2014). *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*. Recuperado el 20 de Agosto de 2016, de http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOF_10feb14.pdf
- Eibenschuts, H. C. (2000). *México: Gobierno Autoritario, Ciudadanía Incompleta*. Obtenido de <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2000/Eibenschutz.PDF>
- El Economista. (04 de diciembre, 2012,). *¿Qué es el Pacto por México?* Obtenido de <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/12/04/que-pacto-mexico>
- El Economista. (21 de Mayo, 2014). *Contralor general del INE toma protesta*. Obtenido de <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/05/21/contralor-general-ine-toma-protesta>
- Escamilla, C. A. (2015). Gobierno de Coalición y ratificación del gabinete presidencial. En M. G. Madrid, & A. E. Cadena, *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015* (pág. 255). México, D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Escamilla, C. A., & González, M. M. (2015). *El Nuevo Sistema Político Electoral Mexicano en 2015*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.

- Fernández, L. R. (2011). *Nuevas demandas a los Órganos de Control Externo en la función de supervisión*. Obtenido de <http://asocex.es/nuevas-demandas-de-control-a-los-organos-de-control-externo-en-la-funcion-de-supervision>
- Flores, K. J. (2014). *El Control Gubernamental*. Obtenido de <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/quipu/article/view/6012>
- Flores, R. D. (2010). *Teoría General del Control en Uruguay*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88520288005>
- Gamboa, E. R. (2012). *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/127/9.pdf>
- García, E. M. (2014). *El Instituto Federal Electoral como Órgano Constiucional Autónomo y su interdependencia con los Poderes de la Unión*. Nuevo León, México: Tesis Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Gobierno de la República. (2014). *Reforma Política-Electoral*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf
- González, S. (25 de Mayo, 2016). *INE-OPLES, modelo frágil*. Obtenido de <http://www.cronica.com.mx/notas/2016/962929.html>
- Guerra, R. L. (2014). *Órganos Consitucionales Autónomos. Naturaleza Jurídica y Notas Distintivas*. Obtenido de <http://www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html>
- Gutiérrez, C. P. (2012). *La rendición de cuentas en la construcción del buen gobierno:transiciones hacia formas de confianza ciudadana*. Obtenido de <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/gutiecor.pdf>
- Instituto Federal Electoral. (2014). *23 años de historia democrática*. Obtenido de http://pac.ife.org.mx/sitio_23_anios/programa.html
- Instituto Nacional Electoral. (2009). *IFE: Naturaleza y atribuciones*. Obtenido de <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-25Preguntas/CNCS-faq-docs/3-IFE-Naturaleza-Atrib-nov2009.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. (2015). *¿Qué es el Instituto Nacional Electoral?* Obtenido de http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/
- Instituto Nacional Electoral. (2015). *Historia del Instituto Federal Electoral*. Obtenido de <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>
- Instituto Nacional Electoral. (2015). *Rendición de cuentas para las candidaturas independientes*. Recuperado de http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/Candidatos.html

- Instituto Nacional Electoral. (2016). *¿Qué es el Instituto Nacional Electoral?* Recuperado de http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/
- Instituto Nacional Electoral. (2016). *Historia del Instituto Federal Electoral*. Obtenido de <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>
- Instituto Nacional Electoral. (2016). *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. Obtenido de <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/como-votar>
- Isunza, V. E. (2001). *Mecanismo de control para un sistema democrático*. Obtenido de <http://cetrade.org/v2/book/export/html/817>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2014). *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf
- Llera, R. F. (2013). *Transparencia y rendición de cuentas de entidades locales*. Obtenido de <http://www.rifde.es/app/download/13736699/Transparencia+y+rendici%C3%B3n+de+cuentas+de+entidades+locales.pdf>
- Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la Constitución*. Barcelona, España: Ariel.
- Loewenstein, K. (2008). *La "presidencia" fuera de los Estados Unidos*. Obtenido de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/indercom/cont/5/dtr/dtr2.pdf>
- López, D. G., & Gómez, G. C. (2011). *El control político y judicial del Congreso: una aproximación al caso colombiano*. Obtenido de <https://www.journalusco.edu.co/index.php/pielagus/article/view/630/1198>
- López, J. A. (2013). *Accountability social, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y conflicto político en Colombia, 2002-2010*. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032013000200004&lng=es&nrm=iso
- Martínez, F., & Urrutia, A. (2014). *Fin a 23 años de actividades del IFE*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/04/04/hoy-se-puso-fin-a-23-anos-de-actividades-del-ife-2615.html>
- Meixieiro, N. G., & Pliego, M. I. (2010). *Reformas electorales en México: evolución y pendientes*. Obtenido de http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/240059/675217/file/Docto_91_Reformas_electorales_Mexico_2010.pdf
- Méndez, d. H. (2007). *El sistema de partidos en México: fragmentación y consolidación*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/115/11502901.pdf>

- Molinar, H. J. (1997). *Las elecciones federales de 1997 en México: evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera*. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/239/16.pdf>
- Mora, D. C. (2002). *Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario*. Obtenido de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/art/art4.htm>
- Mora, D. C. (2006). *Cambio Político y Legitimidad Funcional, El Congreso Mexicano en su encrucijada*. México, D.F.: Coeditores: H. Cámara de Diputados LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa.
- O'Donnell, G. (2003). *Accountability horizontal: la Institucionalización legal de la desconfianza política*. Obtenido de <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/O%20DONNELL%20Guillermo%20-%20Accountability%20horizontal%20la%20institucionalizacion.pdf>
- Ocampo, A. R. (2001). *El Sistema Político Mexicano, el agotamiento de un modelo corporativo*. México, D.F.: Publicaciones Cruz O., S.A.
- Ordaz, B. L. (2015). El modelo de fiscalización de los partidos políticos. En M. G. Madrid, & A. E. Cadena, *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015* (págs. 91-105). México, D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.
- Orozco, H. J. (2008). *Evolución del Derecho Electoral en México durante el siglo XX*. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/114/27.pdf>
- Orozco, H. J. (2009). *Legislación Electoral en México*. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1045/8.pdf>
- Pacto por México. (2012). *Pacto por México*. Obtenido de <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>
- Paoli, B. F. (2008). *Legislación Electoral y Proceso Político*. Obtenido de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/10/pr/pr8.pdf>
- Parametría. (5 de Octubre, 2013). *Opinión sobre la creación del Instituto Nacional Electoral*. Obtenido de http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4585
- Pelayo, M. G. (1981). *El Status del Tribunal Constitucional*. Obtenido de <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/250003.pdf>
- Pérez, d. I. (1998). *Evolución del derecho electoral en México, de la Época Prehispánica a la Constitución de 1857*. Obtenido de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/10/cnt/cnt33.pdf>
- Peschard, J. (1995). *México 1994: un nuevo marco electoral para la elección electoral*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/115/11500506.pdf>
- Peschard, J. (2014). *Los consejeros electorales: una desición política*. Obtenido de <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/04/69637.php>

- Peschard, J., Puga, C., & Tirado, R. (1993). De Ávila Camacho a Miguel Aleman. En *Evolución del Estado Mexicano Tomo III, Consolidación 1940-1983* (págs. 51-56). México D. F.: Ediciones El Caballito.
- Presidencia de la República. (2000). *Reforma política y procesos electorales en México*. Obtenido de http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/democracia_ago2000.pdf
- Programa de Acompañamiento Ciudadano. (2014). *Para saber mas Reformas estructurales de nuestro sistema electoral*. Obtenido de http://pac.ife.org.mx/para_saber_mas_reformas_estructurales.html
- Quintero, J. E. (2013). *El Pacto por México bajo la lupa*. Obtenido de <http://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/820/El%20pacto%20por%20M%C3%A9xico%20bajo%20la%20lupa.pdf?sequence=2>
- Quiroz, V. L. (2009). *La importancia del Control Político en un Estado deocrático y de Derecho*. Obtenido de <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/derecho/article/view/10192/8934>
- Ramales, O. M. (2009). *México: Fraudes electorales, autoritarismo y represión. Del Estado benefactor al Estado Neoliberal*. Obtenido de <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/mcro.htm>
- Ramírez, M. M. (2014). *(1977-2014), Reflexiones sobre el ciclo de reformas político-electorales en México*. Obtenido de <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19712.pdf>
- Rivera, B. M. (2009). *¿Quién y como debe controlar y evaluar al gobierno?* México, D.F.: Instituto Mexicano de Auditoría Técnica; Miguel Ángel Porrúa.
- Rodríguez, A. O. (2014). *Instituto Nacional Electoral*. Obtenido de <http://www.jornada.unam.mx/2014/03/20/opinion/021a2pol>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2012). *Pacto por México*. Obtenido de https://embamex2.sre.gob.mx/italia/images/pdf/pacto_por_mexico.pdf
- Soto, A. L. (2014). *Sistema Nacional Electoral. El gran reto*. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/6/gse/gse14.pdf>
- Stefano, J. S. (2014). *Control de Constitucionalidad*. Obtenido de <http://publicaciones.urbeetius.org/index.php/uei/article/view/41/25>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2005). *Controversia Constitucional 32/2005*. Obtenido de https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/XVII%20Sentencias%20y%20criterios%20%20Sentenc1/CC_32_2005_PL.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2007). *Tesis Jursprudencial 20/2007 Órganos Autónomos Notas distintivas y características*. Obtenido de <http://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-pleno-jurisprudencia-29341818>
- Tamayo, H. Y., & Flores, G. C. (1987). *Doscientos Años del Derecho Electoral en México*. Obtenido de http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/200_derec_elec.pdf

- Torres, L. E. (5 de Septiembre, 2016). El Instituto Nacional Electoral como factor de control político. (E. M. Medellín, Entrevistador)
- Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. (2016). *Acerca del TE*. Obtenido de <http://www.trife.gob.mx/acercate>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016). *Historia del Tribunal Electoral*. Obtenido de <http://www.trife.gob.mx/acercate/historia-del-tribunal-electoral>
- Ugalde, C. F. (2005). *Órganos Constitucionales Autónomos*. Obtenido de <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>
- UNAM. (2008). *Antecedentes y fundamentación legal del Instituto Federal Electoral*. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1113/3.pdf>
- Valdés, Z. L. (2008). Presentación. En I. F. Electoral, *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008 Documento de difusión con fines informativos* (págs. 19-26). México: Centro para el Desarrollo DE.
- Valdés, Z. L. (2010). Ponencia sobre el funcionamiento del nuevo modelo de comunicación política del Instituto Federal Electoral: el porque de la reforma y sus logros. *Séptima Reunión Interamericana de Autoridades Electorales "Promoviendo el acceso a los procesos electorales"* (pág. 12). Washington: Instituto Federal Electoral.
- Valdés, Z. L. (2011). El estado del cambio político en México: De la transición a la consolidación democrática. *Participación del Doctor Leonardo Valdés Zurita en el IV Congreso Internacional y XXII Nacional de Estudios Electorales de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales* (pág. 16). México: Instituto Nacional Electoral.
- Valdés, Z. L. (2013). *Hacia una nueva reforma electoral*. Obtenido de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/21/cnt/cnt2.pdf>
- Valdés, Z. L. (2014). *Del IFE al INE*. Obtenido de <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/03/69085.php>
- Vázquez, I. W. (2006). *"Hacer cumplir" las leyes en la era de los órganos autónomos: Reforma o abandono de la Teoría del Poder*. Obtenido de http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/sela2006_pdf/William_Vazquez_Irizarri.pdf
- Villafañe, V. L. (2016). *La formación del sistema político mexicano: de la hegemonía posrevolucionaria a la hegemonía neoliberal*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Vivas, T. D. (2012). *El control político*. Obtenido de [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/control_pol%C3%ADtico_\(24_pag_323_kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/control_pol%C3%ADtico_(24_pag_323_kb).pdf)
- Weale, A. (2010). *New Modes of Governance, Political Accountability and Public Reason*. Obtenido de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1477->

7053.2010.01330.x/abstract;jsessionid=97A2E77344DB69D9F84B25F2A7661625.f03t03?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false

Woldenberg, J. (2007). *El cambio Político en México. Serie Cuadernos de Divulgación*. Hidalgo, México: Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo.

Woldenberg, J. (2014). *Autonomía para el INE*. Obtenido de http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/Terra_27mar2014_JoseWoldenberg.pdf

Wong, P. A. (2013). *Del Control Parlamentario al Parlamento Controlado*. Obtenido de <http://cidempanama.org/wp-content/uploads/2013/08/control-parlamentario.pdf>

Zamora, F. J. (2006). *El INEGI: nuevo órgano constitucional autónomo*. Obtenido de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/posder/cont/3/cnt/cnt8.pdf>

Zorrilla, F. (13 de Marzo, 2017). *Ya viene el 2018... pero, ¿cómo está funcionando nuestro sistema electoral?* Obtenido de <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=6430>