

INTRODUCCIÓN*

*Contrary to the comforting image of democracy
as a secure cave into which people can retreat forever
from the buffering of political storms,
most regimes that have taken significant steps
toward democracy over the last two centuries
have later de-democratized at least temporarily.*

Charles Tilly

Hoy en día es por todos aceptado que la ruta electoral fue la imperante en la transición a la democracia en México. Lo que hemos vivido los mexicanos es, pues, una *transición votada* (Merino *dixit*), sin grandes sorpresas ni sobresaltos, pero con constancia. Sin prisa, pero sin pausa, se ha ido cimentando un entramado de condiciones de competencia más equitativas.

La democracia no se reduce a los procesos electorales (Diamond y Morlino 2004), pero sin comicios libres, limpios y justos, tampoco puede darse. O en palabras de Bratton (1998, 52),

si bien las elecciones y la democracia no son sinónimos, las elecciones siguen siendo un elemento fundamental, no sólo para establecer gobiernos democráticos sino como un requisito necesario para una mayor consolidación democrática.

De tal manera, en México, la construcción paulatina de una democracia procedimental dio paso a una serie de transformaciones que, en conjunto, han posibilitado el tránsito de una hegemonía donde los procesos electorales estuvieron al servicio del autoritarismo, a la instauración de un marco institucional de comicios imparciales y confiables, cuyo eje ha sido la preeminencia de autoridades electorales confiables.

* Agradezco el apoyo para la elaboración de los cuadros de los becarios Stephanie Porto, Génesis Puente, Ninfa Hernández y Pedro Muñoz.

Así, como resultado de un largo proceso histórico encabezado por los otrora partidos de oposición, y apoyado decididamente por una ciudadanía actuante, mediante múltiples cambios a la normatividad electoral, el régimen mexicano se fue transformando en un orden político en el que desde la legislación se promovió la construcción de instituciones electorales autónomas que, paulatinamente, fueron adquiriendo relevancia como instrumentos fundamentales en la transición, esto es, en la superación del orden de cosas anterior (Méndez 2011).

De ahí que en México se le haya dado una relevancia extraordinaria al desempeño de la autoridad electoral como un elemento sustantivo de la instauración democrática, ya que su actuación ha sido evaluada como un factor determinante en los resultados comiciales. Por ello, los cambios a la normatividad, que paulatinamente se fueron volviendo prácticas cotidianas, buscaron también consolidar la confianza y dotar de credibilidad a las nuevas instituciones.

La democracia mexicana resulta entonces inconcebible sin la existencia, desde la década de 1990, de organismos electorales que fueron decisivos para superar la añeja desconfianza en los comicios, así como para dotar de legitimidad a los resultados emanados de ellos.

Sin embargo, al igual que en otras latitudes, hoy día en México se constata que la democracia no se da de una vez y para siempre, sino que es una conquista que debe refrendarse permanentemente y ser defendida de múltiples y variadas amenazas, provenientes de los poderes ejecutivos o de los partidos políticos.

Porque en los tiempos recientes, pareciera ser que el objetivo de las fuerzas políticas dominantes ya no está tan claramente identificado con el fortalecimiento de las autoridades electorales como entes verdaderamente autónomos, tanto en su funcionamiento como en sus decisiones, sino que se han venido haciendo evidentes las tentaciones de mantener una independencia meramente formal, pero con una vinculación real entre órganos electorales y partidos políticos, así como entre autoridades electorales y gobierno. A partir de estas experiencias, cada vez más frecuentes, bien se puede suponer que para la clase política mexicana la autonomía de esas instituciones hoy resulta más que incómoda.

Es cierto que el diseño institucional original de aquellos órganos electorales fundados hace más de 20 años, que entonces funcionó

muy bien, hoy está agotado. Las condiciones históricas son otras, como son también otros los partidos políticos. Así, las características de los institutos que entonces permitieron apuntalar la confianza en ellos en tanto espacios ciudadanos, donde personas desvinculadas de los partidos organizaban los procesos comiciales, hoy no resultan suficientes. Por el contrario, actualmente los consejos generales, lejos de constituirse como avales de la legalidad, se han convertido en un factor de inestabilidad y desconfianza para la ciudadanía, pues en no pocas ocasiones su actuación ha dejado serias dudas sobre la imparcialidad de sus integrantes.

De ahí que la preocupación por una eventual regresión de nuestra democracia electoral no resulte para nada descabellada. Por el contrario, el riesgo está presente debido a las expresiones de intervención en el arbitrio de esas instituciones electorales que tanto tiempo tardaron en instalarse en nuestro sistema político y que tanto ha costado mantener.

De tal manera, lo que la realidad evidencia es que en México la democratización es aún un proceso vulnerable que no puede garantizar la irreversibilidad de los avances alcanzados. Por ello, resulta pertinente repensar los órganos electorales, no sólo como instancias indispensables para la organización de los comicios, sino fundamentalmente como garantes de nuestra democracia, con todas las tareas que ello implica.

El propósito de este trabajo es abonar a la discusión sobre el papel de los órganos electorales en el avance democrático del sistema electoral mexicano, bien como coadyuvantes o como obstáculos al mismo. Para ello, en el texto se abordan dos vías por las que se está minando la consolidación democrática mediante el debilitamiento de las autoridades electorales, ejecutado desde los gobiernos y partidos políticos.

La primera se refiere a las modificaciones constitucionales y legales que como práctica perversa se han multiplicado en nuestro país en los tiempos recientes, y a través de las cuales se busca limitar la actuación autónoma de los órganos electorales. La segunda tiene que ver con las prácticas de los partidos políticos en la designación de los integrantes de los consejos generales, la cual, cada

vez con más frecuencia, tiende a quebrantar la autonomía de los institutos electorales debido a la intromisión interesada de los partidos políticos en esos nombramientos.

Para cumplir con esa tarea, el texto parte de la evolución de los órganos electorales en el mundo y la evaluación teórica de su funcionalidad y credibilidad. Con ese andamiaje, planteo la situación de las instituciones electorales en México, su surgimiento, desarrollo y evolución. Enseguida, presento una revisión de los cambios constitucionales y legales, federales y estatales que, en mi opinión, vulneran los órganos electorales, para después plantear cómo los procesos de designación de los consejeros electorales atentan contra su autonomía y, por ende, contra la democratización del país. Cierro el trabajo con una propuesta sobre el diseño institucional de los institutos electorales. Así, el análisis parte de las siguientes premisas:

Primera. La democracia mexicana es inconcebible sin la existencia y participación de organismos electorales, tanto nacionales como estatales, diseñados no sólo para organizar elecciones, sino también para promover la cultura democrática en el país. Su relevancia, desde principios de la década de 1980, ha sido incuestionable para fortalecer la democracia en México, mediante la organización de comicios y contribuyendo a la formación de ciudadanía.

Segunda. El surgimiento de las instituciones electorales en nuestro país estuvo determinado por la añeja desconfianza en los comicios y la necesidad de brindarle legitimidad a los resultados; su evolución, sobre todo, por el incremento de la competitividad electoral en los siguientes años.

Tercera. El diseño institucional, elaborado hace más de veinte años, si bien con adecuaciones en el tiempo, parece ser que ya dio lo que tenía que aportar. Ese diseño correspondió a un momento histórico determinado que hoy ya está superado, y a un perfil de partidos políticos distinto del actual.

Cuarta. El modelo de organismos electorales que tenemos actualmente está ya agotado y resulta inservible para alcanzar los objetivos planteados en sus orígenes. Los cuerpos colegiados

LA FUNCIONALIDAD DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES

En las llamadas democracias consolidadas, los temas vinculados con la calidad del proceso electoral tienden a atraer una atención mínima, pues se parte del supuesto de que ahí los comicios son siempre limpios e imparciales. La importancia de la gobernanza electoral, es decir, las normas y órganos públicos estatales que cumplen con la función de organizar las elecciones (Monsiváis 2009, 9), tiende a pasar inadvertida. Hace años, Robert Pastor (1999, 80) daba cuenta de que el aspecto administrativo de las elecciones parecía olvidado, pues se creía superado, dado que se suponía que la eficiencia lo zanjaba. Solía pensarse, erróneamente, que la administración electoral cae en el terreno de lo técnico y no de lo político. Sin embargo, hoy no hay duda de que la calidad de la administración electoral tiene un impacto directo sobre la forma en que las elecciones y sus resultados son percibidos, y evaluados, por la opinión pública (votantes, partidos, medios de comunicación y observadores).

La situación actual parece alejarse de esas reflexiones y hace resurgir con gran vigencia el tema de la gobernanza electoral, particularmente en las democracias noveles donde la realización de elecciones libres, limpias y competitivas es determinante para el rumbo que sigan esos regímenes (Pastor 1999). La gobernanza electoral incluye las reglas constitucionales, legales e institucionales, así como las prácticas organizativas según las cuales se establecen los procedimientos a seguir en los comicios (tales como la organización de las campañas, el registro de votantes, el escrutinio

de los votos, la resolución de controversias y la validación de los resultados, entre otros); lo que también se conoce como redacción y aplicación de reglas y toma de decisiones basadas en esas normas (Mozaffar y Schedler 2002).

Desde una perspectiva neoinstitucional, las normas electorales importan, pues juegan un papel decisivo en la configuración y funcionamiento del sistema político, dado que determinan la selección de los candidatos y partidos que después de los comicios habrán de tener la representación de los ciudadanos. De tal manera, una administración efectiva de las elecciones, si bien no garantiza la alta calidad de los comicios, sí resulta indispensable para lograr elecciones de calidad. Para poder organizar comicios libres, limpios y competitivos, se requiere de ordenamientos especiales y capacidades institucionales adecuadas, lo que implica inevitablemente órganos electorales apropiados.

Los órganos electorales, fundamentales para lograr un exitoso tránsito democrático, han sido definidos por el Diccionario del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral como “la autoridad suprema de aquella parte separada, especializada y autónoma del resto del aparato estatal, encargada de la llamada función electoral”. Por su parte, la función electoral es aquella

ejercida por un complejo institucional que normalmente actúa con independencia respecto de las tres ramas del poder público (ejecutivo, legislativo y judicial), la organización electoral que, debido a su creciente autonomía orgánica, funcional y presupuestal, ha venido a erigirse en virtual cuarta rama del poder público (Hernández 1989, 502).

La expansión democrática y la movilización ciudadana que hoy día se presentan en la mayoría de los países colocan, como nunca antes, a los organismos y autoridades electorales ante el reto de responder a las demandas de la consolidación democrática. Esto resulta particularmente cierto en los países que recién salieron de dictaduras militares o regímenes autoritarios, donde los órganos electorales deben realizar tareas de protección del régimen de li-

bertades y del Estado de Derecho (López Pintor 2004, 11). Por ello, su papel tiende a ser más visible en las democracias jóvenes dado que los procesos administrativos suelen todavía ser poco sólidos, generando altos niveles de desconfianza entre los actores políticos (Hartlyn, McCoy y Mustillo 2003, 3).

Pero independientemente de su grado de madurez, en todas las democracias multipartidistas es un hecho que los órganos electorales desempeñan un papel fundamental, pues son centrales en la tarea de vigilar el correcto funcionamiento del sistema, en tanto que coadyuvan a la creación, mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos entre la sociedad y las instituciones de gobierno. Asimismo, articulan y armonizan los intereses de vastos sectores de la población con el propósito de restringir el poder de los gobiernos autocráticos, al tiempo que brindan transparencia y justicia al sistema político, posibilitando la competencia pacífica por el poder.

La relevancia de los órganos electorales deriva, en buena medida, de que dentro de un sistema democrático deben cumplir dos funciones. La primera, y más evidente, es organizar y realizar los comicios, desde el registro de los involucrados hasta el cómputo de los resultados, pasando por la contienda electoral. La segunda, y más a largo plazo, es generar confianza entre los partidos políticos involucrados y también en el electorado.

Por ello, la importancia de las instituciones electorales se basa en la capacidad de ofrecer a todos los ciudadanos, electores y elegibles, igualdad de oportunidades y de derechos, así como la certeza de que los resultados de los procesos electorales correspondan a la voluntad del electorado. En esto reside también la posibilidad de dotar de mayor credibilidad y confianza al sistema y de sustentarse legítimamente. Sus decisiones, por tanto, rebasan el ámbito meramente administrativo para instalarse como actos políticos determinantes en la integración de los poderes del Estado por medio del sufragio.

De tal manera, como instituciones que promueven la gobernabilidad democrática, los órganos electorales deben ser considerados una parte fundamental en la búsqueda y consecución de los objetivos políticos de las sociedades donde funcionan. No es extra-

ño entonces suponer que en el fortalecimiento de las instituciones electorales juega un papel nodal la presión que ejerce la sociedad civil, la cual puede verse favorecida con el respaldo de liderazgos democráticos y con el apoyo internacional.

Para mejorar la calidad de las elecciones en las democracias emergentes se requiere la creación de un círculo virtuoso entre las instituciones estatales, la sociedad civil, el imperio de la ley y la aceptación de las reglas del juego por parte de los partidos políticos (Hartlyn *et al.* 2003, 24).

De ahí que para que los órganos electorales cumplan a cabalidad con su función esencial, es indispensable que resulten confiables a los ojos de la sociedad. Pero su confiabilidad no es un asunto fácil de alcanzar, ni de mantener, como tampoco de medir.

LA CONFIABILIDAD DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES

Aun cuando en la mayoría de los países con democracias maduras la autoridad electoral ha dejado de ser un tema sustantivo (Nohlen 1998), han existido procesos comiciales en diversas latitudes en donde las instituciones electorales fueron fundamentales en su desenlace, ya sea para abonar en un tránsito pacífico a la democracia, o bien, para promover el descontento social y transiciones de incierto signo. Como ejemplos del primer caso están Uruguay en 1980 y Chile en 1988, donde las autoridades electorales fungieron como entidades determinantes para declarar válidos los resultados de los referendos constitucionales que marcaron el final de los gobiernos militares e hicieron posible la instauración de gobiernos democráticos. O bien, por el contrario, las elecciones de Perú en el año 2000, que provocaron la caída de Fujimori después de haberse realizado una segunda vuelta sin contendiente; los comicios de Costa de Marfil y la caída del dictador Guei, así como el proceso electoral de la antigua Yugoslavia que culminó con la derrota de Milosevic.

En estos tres países las comisiones electorales, desvinculadas del gobierno sólo formalmente, alteraron los resultados, y provocaron sendas revueltas populares que culminaron con la derrota de esos regímenes (López Pintor 2004, 42). El resultado ha sido un mayor interés por el estudio de la administración electoral, en particular por las características de las autoridades encargadas de la gestión de las elecciones y su relación con la calidad de los procesos electorales (Picado 2006).

Diversos estudios de caso y análisis comparativos tanto en América Latina como en otros países donde la desconfianza y la polarización tienden a ser pronunciadas, han destacado la importancia de que los órganos electorales gocen de neutralidad; en ello resultan fundamentales tres características para la conducción certera de elecciones libres y limpias: su profesionalismo, su permanencia y su autonomía. Estos rasgos, aunados a la competencia e integridad de las autoridades electorales, son un sustrato indispensable para el éxito y credibilidad de las elecciones.

De tal manera, el tema de los órganos electorales paulatinamente ha ido adquiriendo más importancia y atención de cara a la consolidación del sistema democrático y de las experiencias negativas acumuladas en el pasado en lo relativo a fraudes y manipulaciones electorales. En ellos se depositó la confianza ciudadana, esperando que resulten útiles como instrumentos para limpiar los procesos electorales y contribuyan a la institucionalización de la vida política de los países latinoamericanos (Jaramillo 2006, 435).

Para garantizar su imparcialidad en los comicios, es relevante observar su integración y, en especial, las posibilidades de interferencia de los actores políticos en el proceso de nombramiento de los funcionarios electorales, en especial los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como los partidos políticos.

En efecto, sobre todo en las democracias jóvenes, la neutralidad política tiene particular relevancia, pues ahí los partidos de oposición tienden a cuestionar los procesos electorales. En ocasiones esos cuestionamientos son fundados, pues los regímenes no democráticos suelen manipular los procesos de administración electoral con el propósito de obtener determinados resultados. Por ello, es básico que las autoridades electorales alejen cualquier duda sobre su

neutralidad política y, además, logren altos niveles de eficiencia administrativa para que nadie pueda, pero en particular los partidos opositores, interpretar los errores técnicos como intentos de fraude.

Cuando los organismos de gestión electoral son neutrales, gozan de la confianza social, por lo que suelen entregar buenas cuentas en la realización de elecciones competitivas en contextos democratizadores y conformarse como eje de un desarrollo institucional sólido. La neutralidad de esas instituciones está vinculada a su independencia y ésta también impacta en su credibilidad y en la confianza que generan. Esto es, en la percepción ciudadana de que son capaces de realizar elecciones limpias y justas.

Es más probable que haya procesos electorales exitosos ahí donde existen autoridades electorales formales y realmente independientes, donde el Estado de Derecho es fuerte y donde existe poca distancia entre los procedimientos formales y la práctica (Picado 2006). Lo contrario bien puede conducir a esas sociedades a la anarquía o a la dictadura. Así,

las comisiones electorales independientes del poder ejecutivo y con carácter permanente pueden servir para fines de gobernabilidad democrática mucho mejor que los ministerios del gobierno o las administraciones electorales temporales (López Pintor 2004, 41-3).

En suma, a medida que aumenta la independencia, es mayor la probabilidad de que se dé una elección confiable.

Para comprender el papel de los órganos electorales en la democracia resulta útil su clasificación. Es posible clasificarlos en función de:

- a) Su relación con el Poder Ejecutivo; de tal forma que pueden ser independientes, supervisados por algún otro organismo o bien formar parte del propio gobierno.
- b) Según el grado de incidencia en ellos por parte de los partidos políticos, pueden ser organismos con integración partidista (total o parcial) donde su influencia en el funcionamiento de la institución generalmente es determinante, o bien organismos sin representación partidista.

- c) Según su nivel de autonomía, lo que tiene que ver con cuestiones tan disímboles como el grado de soberanía financiera, el control de sus actos por parte de los órganos políticos y, destacadamente, con la forma de designación de sus integrantes, caso donde los individuos son designados por sus credenciales profesionales, suponiendo que aun cuando pudieran tener determinadas simpatías partidistas, una vez nombrados se conducirían con independencia e imparcialidad (Picado 2006).

Un diseño institucional basado en la imparcialidad, incentiva a la autoridad electoral a actuar de forma independiente, promoviendo la imagen de neutralidad y justicia que la ciudadanía espera de ella (Picado, 2006). Porque, sin duda alguna, existen mayores posibilidades de una conducción democrática de las elecciones cuando el órgano electoral es independiente del gobierno y de los partidos políticos, y más todavía si cuenta con personal profesional (López Pintor 2004, 39). En efecto, la profesionalización de los órganos electorales es un aspecto fundamental en su desarrollo y en su consolidación futura, pues en buena medida el profesionalismo de los funcionarios conlleva imparcialidad y alejamiento de cualquier preferencia partidista, además de que abona en la legalidad de todos sus actos y en la certeza sobre el papel que desempeñan.

Establecer los grados de independencia formal resulta en verdad relevante, pues el diseño institucional produce incentivos ante los cuales los actores políticos suelen ser sensibles. De tal manera, en un sistema donde priman los preceptos de independencia, autonomía e imparcialidad de la autoridad electoral, es probable que los funcionarios se identifiquen con ellos y eviten la manipulación partidista de su institución. Por el contrario, en un órgano de integración partidista, cada funcionario tenderá a defender los intereses del partido al que le debe su designación.

Existe coincidencia en cuanto a que medir la autonomía y el profesionalismo de los órganos electorales es una tarea, si bien

necesaria, muy complicada; no obstante, algunos teóricos han establecido diversos tipos de medición que resultan útiles para averiguar qué tan confiables son determinados órganos electorales (Hartlyn *et al.* 2003).

Un primer tipo propone la medición a partir de la naturaleza de las instituciones que eligen a los integrantes y la independencia demostrada por los elegidos en el ejercicio de su función.

Otro tipo de medición se basa en el número de actores involucrados en el proceso de nombramientos; entre más actores se involucren en las designaciones, los elegidos gozarán de más independencia frente a los controles partidistas.

Un tercer tipo introduce la duración del encargo y la estabilidad en el mismo como elemento que permite medir la soberanía del funcionario y, por tanto, la confianza que le puede dispensar la sociedad. En este caso, las mejores condiciones se dan cuando el nombramiento es por un lapso mayor al de aquellos que lo nombraron.

En casi todos los países latinoamericanos, la designación de los funcionarios electorales está a cargo de organismos públicos, generalmente el Congreso, lo cual ciertamente puede dar lugar a una nociva dependencia política de los elegidos. Sin embargo, con el propósito de aminorar tal dependencia entran en juego otros factores: la coincidencia o no de la duración del encargo con los del Ejecutivo o Legislativo que los nombra; la existencia o no de restricciones a la actividad política de los sujetos que buscan incorporarse al órgano electoral, y el establecimiento de una reglamentación clara y de instancias apropiadas para remover a los funcionarios electorales.

En suma, a escala mundial los vientos de reforma impulsan la creación de autoridades electorales concebidas como comisiones o tribunales independientes del Ejecutivo, que incluyen a representantes de los partidos políticos, pero cuyo personal está compuesto, en su mayoría, por profesionales y funcionarios del Estado.

LOS ÓRGANOS ELECTORALES EN MÉXICO

En México, la ruta de nuestra democracia ha estado ligada al ámbito electoral, lo que ha hecho que se le otorgue una gran importancia al logro de condiciones que hacen posible la existencia de elecciones limpias y libres. Por ello, los órganos electorales han sido concebidos como elemento fundamental de la democracia mexicana.

A lo largo de su historia, en México se han dado diversas formas de organización de sus comicios. En distintos momentos, éstos fueron organizados por los municipios; por comisiones electorales controladas por los ejecutivos federal y estatales y, sólo más recientemente, por órganos electorales autónomos (Emmerich 2005, 268).

Durante casi todo el siglo xx, los procesos electorales se desarrollaron conforme a los intereses de la hegemonía priista, por lo que los comicios solían ser irrelevantes para efecto de determinar quiénes habrían de ocupar los cargos de gobierno o de representación, pues no era ahí donde se definían, sino en los procesos de selección llevados a cabo dentro del partido gobernante. Los resultados, por tanto, lejos de reflejar la voluntad de electorado, eran evidencia de los acuerdos de la élite política. Así, entonces, fraude, iniquidad y desconfianza fueron, entre otros, elementos presentes habitualmente durante décadas en los comicios mexicanos, caracterizando al régimen político mexicano por la falta de elecciones competitivas, dado que no había condiciones adecuadas para una verdadera lucha por el poder (Sartori 1992, 258).

Muchos años prevaleció tal situación, sin embargo, diversas reformas legales se fueron adoptando en el tiempo, incitadas, por un lado, por distintos movimientos sociales y fuerzas políticas contrarias al statu quo y, por el otro, por el propósito impostergable de liberalizar el régimen que desde el propio gobierno se percibía como algo indispensable para sobrevivir. La estrategia consistió en impulsar una apertura controlada del sistema político. La transición así, se originó también porque al Partido Revolucionario Institucional (PRI) le convenía, por un lado, sostener la

legitimidad del régimen político y, por otro, mantener la cooperación del resto de los partidos.

Aquel era el México que durante más de 70 años vivió en un sistema político caracterizado por la concentración del poder en el presidente y por un sistema de partido hegemónico (Mirón 2011b). Pero donde nunca dejaron de efectuarse elecciones en todos los niveles de gobierno y en todos los rincones del país, aunque éstas sirvieran únicamente para legitimar el régimen, disciplinar a las facciones dentro del partido hegemónico y apoyar una sucesión presidencial ordenada (Magaloni 2006).

Un México que durante casi todo el siglo xx, a través de múltiples reformas, fue adecuando su normatividad electoral a las circunstancias políticas prevalecientes, con órganos electorales de distinto nombre y funciones, pero donde el protagonismo del ejecutivo fue constante (Santiago 2009, 40), pues el gobierno y su partido habían hecho propio el control de los organismos electorales. Entonces, y mientras pudo, el PRI mantuvo su dominio incluso a través de mecanismos poco escrupulosos, con lo que se deslegitimó el régimen y se corrió el riesgo de deslegitimar cualquier autoridad surgida de esos comicios. Así, por aquellos años, se transitó de la centralización de los procesos electorales a través de la Ley Electoral Federal de 1946, al reconocimiento de los partidos políticos como “entidades de interés público”, a la regulación del financiamiento a los partidos, y a la introducción de la representación proporcional en el Congreso.

Ciertamente la reforma política de 1977 puede ubicarse como un punto a partir del cual legisladores y actores políticos tuvieron como propósito central garantizar la organización de elecciones transparentes, así como la posibilidad de brindar representación política efectiva a todos los grupos sociales para conseguir con ello una distribución más justa del poder. Desde esa reforma lopezportillista, durante la siguiente década, pero particularmente en la de 1990, los partidos de oposición, acompañados por un reclamo generalizado de la ciudadanía, mantuvieron el eje de sus demandas en la obtención de condiciones equitativas en la contienda electoral, lo que cruzaba necesariamente por la imparcialidad de las autoridades electorales. De ahí precisamente que el proceso de

cambio político en México se llegara a considerar un caso de democratización producto de las elecciones (Schedler 2004).

No obstante, el gobierno y el PRI mantuvieron el mando de los organismos electorales hasta que el conflicto generado por los comicios presidenciales de 1988 y los cuestionados resultados que dieron el triunfo a Carlos Salinas de Gortari cimbraron los cimientos del sistema político. En gran medida, por esos acontecimientos se decidió dotar de legitimidad democrática a las instituciones políticas creadas desde la década de 1940, mediante elecciones incuestionables organizadas por órganos electorales autónomos y ciudadanizados (Woldenberg 2006). De tal manera, las instituciones de gobernanza electoral se convirtieron en protagonistas de la institucionalidad democrática.

La reforma electoral de 1990 representó un gran avance en el proceso democratizador. La aprobación en ese año del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), como respuesta a la presión ejercida por los distintos actores políticos y ante la necesidad de dar legitimidad al gobierno federal, arrancó un proceso de reconfiguración y redefinición de las atribuciones de tales organismos. Desde entonces, el Cofipe ha servido como instrumento de regulación de los procesos electorales. Estaba claramente definido que la ruta para conquistar la democratización del país, pasaba por asegurar elecciones confiables y ello se daría al reforzar la independencia y autonomía de las instancias organizadoras, protegiéndolas de la injerencia gubernamental.

Esa fue la primera de una serie de reformas a la normatividad electoral con el propósito de avanzar en la autonomía de los organismos encargados de organizar los comicios, protegiéndolos de la injerencia del gobierno, y afianzando su imparcialidad. La enorme desconfianza social en las instituciones políticas forzó el establecimiento de órganos que, con relativa autonomía, fueran capaces de generar confianza y procesos electorales plausibles que dotaran de legitimidad a los gobiernos surgidos de ellos. El proceso de construcción de los organismos electorales fue paulatino, y avanzó como respuesta a las distintas fuerzas políticas opositoras que presionaban para independizarlos de la tutela gubernamental.

En esa tesitura, aportación fundamental del Cofipe fue la creación de dos órganos electorales independientes del gobierno, entonces apenas discretamente autónomos: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral (Trife) como máximas autoridades en materia electoral e instancias encargadas de organizar y realizar los procesos electorales federales, así como dirimir, en su caso, las controversias a que dieran lugar. Fueron concebidos como entes del Estado, autónomos en sus decisiones, con funciones establecidas en la ley, dotados de facultades para actuar como jueces imparciales, con autonomía frente a gobernantes y partidos; muy distantes de aquella autoridad electoral prevaleciente durante los años previos y caracterizada por su sometimiento a las directrices del gobierno en turno.

La ruta iniciada pronto se complementó con los cambios a la normatividad incorporados en 1993, 1994 y, de particular relevancia, en 1996. Fue así como empezó una nueva etapa en la vida política de país con un IFE cuyo Consejo General en 1990 estaba presidido por el secretario de Gobernación e integrado por consejeros magistrados propuestos por el presidente y con funciones limitadas en la organización electoral. La reforma de 1994 vino a reforzar la autonomía del IFE al limitar la representación del Poder Ejecutivo en un Consejo General que ahora estaba formado por consejeros ciudadanos que gozaban de más atribuciones que sus antecesores, y que inauguraron lo que más adelante se conoció como la ciudadanización de los órganos electorales.

En 1996 se aprobó una reforma de gran calado que redefinió a los órganos electorales en México. Desde entonces, los órganos electorales tienen a su cargo tareas de Estado de la mayor relevancia para el buen desarrollo de la vida democrática nacional. Esas encomiendas van desde la elaboración y validación del padrón electoral, hasta la recepción y cómputo de los votos, pasando por el registro de partidos y candidatos y la instalación de mesas receptoras de votación, entre muchas otras. Pero sobre todo, los órganos electorales vigilan que el voto sea respetado, para lo cual partidos y ciudadanos deben respaldarlos y fortalecerlos.

La reforma de 1996 se convirtió en parteaguas del proceso de democratización mexicano, pues dotó al IFE de autonomía plena.

Por eso la organización de las elecciones involucró a los ciudadanos en diversas facetas de la contienda, dándoles cada vez mayores responsabilidades. De ahí surgió la idea de “ciudadanizar” los órganos electorales, para dar mayor imparcialidad a sus decisiones (Reveles 2009, 65).

Este modelo de autonomía y de no participación de los ejecutivos, pronto fue replicado en todas las entidades del país, porque la Constitución así lo mandataba. De tal manera, más allá del nombre, los órganos estatales fueron concebidos como instancias autónomas e independientes en sus decisiones.

En adelante, el IFE sería una institución dirigida por un cuerpo colegiado confiable; integrado por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, elegidos ya no por el Ejecutivo, sino por el Legislativo y sin vínculos evidentes con los partidos políticos ni tampoco con el gobierno. Fue así como el IFE se convirtió en una de las instituciones con mayor credibilidad y confianza en México, debido al fortalecimiento de las capacidades de gobernanza electoral que alcanzó muy pronto.

Durante los primeros años del tránsito de un sistema de partido hegemónico a otro pluripartidista, la independencia de los órganos electorales fue sin duda la característica más buscada y también más apreciada, sobre todo por los partidos de oposición que sabían de su centralidad para garantizar confianza en los comicios, credibilidad en los resultados y legitimidad en los ganadores. La transición mexicana a la democracia encontró sustento en la llamada “ciudadanización” y “despartidización” de las autoridades electorales. Ello implicó disminuir las influencias tanto gubernamentales como partidistas y trasladar las responsabilidades a ciudadanos profesionales, honestos y sin compromisos políticos, lo que fue posible porque aquéllos eran los tiempos en que los partidos, especialmente los opositores, valoraban la independencia de quienes tendrían a su cargo el desarrollo de los procesos electorales.

Hoy día resulta incontrovertible el hecho de que cambiar a manos ciudadanas la organización de los procesos electorales, como se hizo en México, ha posibilitado el proceso de consolidación de nuestra democracia. Los resultados no se dejaron esperar y así, de la mano de la fundación de una autoridad electoral independiente del gobierno, vino el incremento de la competitividad electoral y, por ende, muy pronto los procesos electorales se tornaron centrales y definitorios para el futuro político del país.

Las condiciones de la lucha electoral fueron modificadas de raíz; las contiendas se volvieron más equitativas y confiables, y los comicios competidos que daban como resultado la alternancia en los puestos de gobierno y de representación se hicieron más frecuentes en todos los niveles y latitudes, hasta convertirse en una rutina años atrás inimaginable. En la base de las transformaciones, como su sustento fundamental, se encontraba la construcción de órganos electorales profesionales, integrados por ciudadanos distinguidos, expertos en cuestiones electorales, quienes contaban con la aprobación unánime de los partidos políticos. La ciudadanización que caracterizó la integración original de los órganos electorales, estimuló el interés de académicos y especialistas en sumarse a ellos. La incorporación de ciudadanos a las tareas de gestión electoral tenía como objeto generar confianza y mantener las decisiones del órgano electoral lo más lejos posible del terreno partidista.

Sin embargo, este principio básico se ha visto modificado en los años recientes minando el proceso de generación de confianza. La pérdida tendencial de autonomía de los órganos electorales, que es precisamente lo que hoy día se vive en México, significa un grave retroceso en el, hasta hace pocos años, exitoso proceso de democratización (Serra 2010).

Esta tendencia negativa se evidencia destacadamente, desde que la renovación del Consejo General del IFE en 2003 no logró el consenso de los partidos políticos hasta la aprobación de la reforma electoral de 2007-2008.

En 2003, el Consejo General del IFE fue designado con una lacra de origen, pues careció del respaldo de tres de los seis partidos con

representación en San Lázaro, situación que perduró en el tiempo. Para su infortunio, a ese Consejo le correspondió enfrentar la elección con la mayor competitividad en la historia de México, cuando Felipe Calderón ganó el cargo con 36.7% del total de sufragios, mientras que Andrés Manuel López Obrador obtuvo 36.1%. La diferencia de 0.6% entre el primer y el segundo lugar provocó una crisis de grandes dimensiones. Las protestas del candidato perdedor se enfocaron básicamente hacia las instituciones electorales. Primero el IFE y después el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se convirtieron en el blanco de múltiples ataques. Los efectos fueron, por un lado, la pérdida de confianza por parte del electorado y, por el otro, la identificación de los partidos políticos de una buena oportunidad para rediseñarlos de conformidad con sus intereses coyunturales.

La crisis demostró las limitaciones del sistema electoral; éste no fue lo suficientemente sólido como para resistir un margen de victoria tan estrecho. Además, se dañó severamente la credibilidad y la confianza depositada en los órganos electorales que hasta entonces habían presentado niveles aceptables de independencia formal y real. Baste mencionar que mientras que el IFE llegó a tener un nivel de confianza de 7 puntos en 2005 (ENCUP), en 2009 la confianza bajó, cuando sólo 46% de las personas afirmaron creer que el IFE estaba haciendo un buen trabajo (Reforma 2009).

Igual que después de la crisis de 1988, al final del proceso electoral de 2006 se impulsó una transformación global de las coordenadas electorales. El desarrollo, pero sobre todo los resultados tan cerrados de la elección presidencial de 2006, tornaron urgente la necesidad de revisar, después de más de 10 años, el marco normativo dentro del cual se habrían de realizar en adelante los comicios. Sin embargo, la ruta seguida fue la opuesta a la adoptada en 1988, pues entonces se optó por la apertura del sistema, con la creación de autoridades electorales independientes del gobierno que reforzaran la credibilidad en el mismo. Por el contrario, en 2007 la estrategia fue limitar la soberanía de los órganos electorales y reforzar la presencia de los partidos políticos en los procesos electorales.

EL REDISEÑO DE LA AUTORIDAD ELECTORAL

La reforma política de 2007-2008 significó una cirugía mayor para el sistema electoral mexicano, entre otras razones, porque sus cambios afectaron 18 leyes secundarias. Con estas modificaciones normativas se buscaba sanar las heridas dejadas por la elección del año anterior, pero tal objetivo se logró sólo de forma parcial.

Ciertamente la reforma más reciente introdujo cambios sustantivos y positivos en el desarrollo de los procesos electorales. De manera destacada, resaltan la reducción de la duración de las campañas electorales, la regulación de la participación de los partidos políticos en radio y televisión, de las precampañas, del financiamiento privado, y de la difusión de la obra del gobierno.

Sin embargo, los partidos políticos, por medio de sus legisladores, no dejaron pasar la oportunidad que les daba la reforma para restringir la autonomía de la autoridad electoral federal y fortalecerse frente a ella. Así como la reforma previa, la de 1996, sentó las bases para reforzar la democracia procedimental y la gobernanza electoral, la más reciente atentó contra ésta al tiempo que robusteció a los partidos políticos, dando cuenta de la partidocracia que va asentándose en México.

En ese sentido, Coppedge (1994) define la partidocracia como el régimen donde los partidos políticos monopolizan los procesos políticos e imponen a la sociedad sus intereses, y la evalúa como particularmente perniciosa para la democracia, sobre todo en regímenes presidenciales. Ahí —dice el autor—, si bien las partidocracias pueden resultar estables y competitivas en el corto plazo, al paso del tiempo tienden a bloquear los canales de participación, limitar el debate público y politizar las organizaciones civiles; resultando más nocivos sus efectos en el caso de una presidencia débil. Para nuestro infortunio, ése es precisamente el caso de México: un régimen presidencial con un presidente acotado y con partidos políticos cada vez más poderosos.

Este fenómeno, como se verá más adelante, no es exclusivo del orden federal, sino que también se presenta en las entidades federativas, con el consecuente déficit de legitimidad que afecta la

solidez de los órganos ciudadanos. No obstante, existe la idea generalizada de que

los organismos electorales estatales, salvo excepciones, tienen un menor nivel de confiabilidad que el organismo federal (...) Hay una tendencia para bajar la calidad de los organismos locales, que consiste sobre todo en limitar por la vía de los hechos la capacidad de autonomía del árbitro. Se puede ver que la organización electoral tiene deficiencias porque las autoridades meten las manos; pero quizá lo más grave, tiene que ver con una limitada capacidad para fiscalizar el gasto de los partidos en las campañas mediáticas (Aziz 2006, 66-7).

Así, actualmente los partidos políticos parecen decididos a buscar a toda costa posicionarse por encima de los órganos electorales, disminuyendo su autoridad, autonomía y su libertad de decisión.

A pesar de que la experiencia histórica en México constata que la certidumbre institucional en torno a los comicios ha estado vinculada a la existencia de órganos profesionalizados, independientes y capaces, con la reforma de 2007-2008 se introdujeron en el Cofipe cambios que claramente limitan la autonomía del IFE, modifican el sentido de las reformas que dieron paso a la democratización de nuestro país y vulneran notablemente al Instituto. En esa tesitura, algunas entidades fueron develando espacios de opacidad e influencia directa o indirecta de los órganos ejecutivos del gobierno, cuestionando la imparcialidad de los órganos electorales. Bajo esta lógica, las reglas del juego son definidas en función de la distribución del poder en el ámbito local entre las fuerzas políticas y partidistas, con graves consecuencias en la credibilidad y confianza en las instituciones electorales (Méndez 2004).

A raíz de las recientes modificaciones al marco normativo, se ha reforzado un franco proceso de partidización de los organismos electorales que a todas luces resulta dañino para la democracia nacional.

El efecto institucional negativo no se genera con la negociación entre partidos a través de sus fracciones parlamentarias (...) sino en la inapropiada designación de “ciudadanos” con evidentes vínculos con partidos que termina por “partidizar” el órgano de dirección. Ser simpatizante de un partido político no es criterio racional para definir un desempeño parcial de los consejeros electorales, sin embargo, se han presentado algunos casos de designación de auténticos “militantes” comprometidos con grupos específicos de partidos. Esta dinámica ha derivado en la conformación de grupos informales al interior del órgano electoral que reproducen en micro escala las diferencias en fuerza y representación de los partidos en el congreso (Elvira 2008, 445-6).

Ello en buena medida es derivado de la partidocracia que va asestándose en nuestro país.

De entre las novedades más perversas de la reforma 2007-2008 hay que mencionar en primer lugar la renovación anticipada del Consejo General del IFE, como parte de la negociación entre los partidos políticos que decidieron así lesionar la autonomía institucional con tal de consolidar sus posiciones dentro del Instituto. De tal manera, a pesar de que los consejeros habían sido nombrados en 2003 para un periodo de siete años, los diputados aprobaron removerlos antes de que concluyeran su gestión.

Recortar el periodo que duraría el encargo del consejero presidente y otros cinco consejeros, con el argumento de instrumentar una renovación escalonada del Consejo, se convirtió en un aspecto central de la reforma. La destitución se realizó mediante la aprobación de un artículo transitorio que imponía la remoción inmediata del consejero presidente del IFE y dos consejeros,¹ y la de otros tres unos meses después.² La renovación anticipada del Consejo General sin duda sentó un mal precedente en la ruta de democratización, pues muestra en toda su magnitud la injerencia de

¹ En diciembre de 2007 renunció Luis Carlos Ugalde, consejero presidente, y el 7 de febrero de 2008 dejaron su encargo los consejeros Alejandra Latapí y Rodrigo Morales (Gómez 2008).

² El 15 de agosto de 2008 concluyeron prematuramente su encargo los consejeros Andrés Albo, Teresa González Luna y Lourdes López (Urrutia 2008).

los partidos en el desempeño de las tareas de los consejeros y cómo éstos quedan expuestos a ser destituidos si no satisfacen sus expectativas, particularmente cuando está en funciones una legislatura distinta a la que los designó, con una nueva correlación de fuerzas. Esta medida sin lugar a dudas afectó la autonomía de la institución y dañó enormemente su prestigio.

La decisión se tomó básicamente por motivos políticos, que se aprovecharon para responsabilizar al Consejo General por un inadecuado desarrollo de la elección de 2006, pero también hubo motivos económicos detrás de ella, pues de esta manera los partidos evitaron que les fueran impuestas cuantiosas multas por haber rebasado el tope de gastos de campaña precisamente en la elección de 2006 (Ugalde 2008). Con este actuar, los partidos políticos hicieron sentir su fuerza en la institución y aumentaron su influencia en la misma (Freidenberg 2009).

La reforma electoral asestó otro golpe al IFE al incorporar a la normatividad la figura de una Contraloría General, con funciones muy amplias, entre las que se encuentran auditar y sancionar a los funcionarios de la institución. La ley define a la Contraloría como una instancia de control interno y otorga a la Cámara de Diputados la facultad de designar al funcionario (cuadro 1). Es decir, con esta forma de nombrarlo, el contralor queda convertido en un representante de los intereses de los partidos dentro de la institución y un contrapeso real a los proyectos y decisiones de los consejeros electorales.

En este sentido, vale recordar que desde su nombramiento en 2008, el actual contralor general del IFE en diversas ocasiones ha adoptado posiciones completamente opuestas a las de los consejeros electorales y, en particular, a las del consejero presidente. En efecto, de los enfrentamientos que han tenido los consejeros con el contralor destacan, entre otros, la denuncia de éste de la pretensión de los consejeros electorales de elevarse el salario al nivel de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya difusión frenó la decisión; la propagación de informes de una auditoría en proceso que sugerían serias irregularidades en la compra de un edificio; y más recientemente, la crítica a la constitución

de un fondo inmobiliario, al tiempo que lamentó que el organismo electoral no logre entender el sentido de la austeridad (Urrutia 2011); por último, su declaración respecto a “no ser un contralor a modo”. Los consejeros, por su parte, rebaten estas afirmaciones y sostienen que el trabajo del contralor, quien mantiene una actitud protagónica, carece de solidez (Mejía 2011).

Merece la pena reflexionar sobre si esta situación pudiera reflejar la injerencia de agentes externos en una institución que se jactaba de ser autónoma; y que los partidos políticos estén demostrando así su decisión de controlar a los órganos electorales, limitándoles su autoridad, autonomía, así como su libertad de decisión.

Otro cambio más, introducido recientemente a la normatividad en la materia en detrimento de la autoridad electoral, es el que tiene que ver con la modificación del perfil requerido para ser consejero electoral. Hay que recordar que, desde que inició el proceso de ciudadanización del IFE, quienes ocuparon las consejerías electorales fueron prestigiosos académicos o reconocidas figuras públicas, sin vínculos evidentes con los partidos políticos. Se buscaba con ello asegurar la confianza y el respaldo tanto de los actores políticos, como de la sociedad toda. De tal manera, aun cuando los consejeros eran propuestos por los distintos partidos, y nombrados por la Cámara de Diputados, la parte más visible de su trayectoria profesional no estaba ligada al partido que los proponía, lo que podía hacer suponer que serían capaces de mantener independencia y neutralidad en su actuación como funcionarios electorales. Es claro, pues, que el problema no radica en que sean los legisladores quienes designen a los consejeros, sino en el comportamiento de éstos en el escenario electoral y su grado de institucionalidad al momento de tomar decisiones que involucren los intereses de algún partido (cuadro 2).

Sin embargo, la reforma de 2007-2008 relajó las prohibiciones para aquellos miembros de partidos políticos que aspiraran a ser consejeros electorales. Mientras que en la mayoría de los países se han establecido restricciones a la posible actividad política de los miembros de los órganos electorales con el afán de conseguir la neutralidad política, en el caso de México se avanza en la

dirección opuesta. En nuestro país, en el pasado, entre los requisitos para ser consejero electoral se encontraba el no haber sido dirigente de ningún partido político, mientras que actualmente el haber presidido un instituto político ya no es impedimento para después ser consejero electoral. En la misma lógica, también se redujo el número de años que deben transcurrir entre haber sido diputado y ocupar el cargo de consejero, de cinco a cuatro, agilizando el paso desde una curul a una consejería. Vale preguntarse aquí si la intención de los legisladores es integrarse a los órganos electorales como consejeros y no como representantes de sus partidos (cuadro 3).

Todos estos cambios son realmente preocupantes, pues dan cuenta de dramáticos virajes en las intenciones y los propósitos de los partidos políticos, que claramente atentan contra la neutralidad de los órganos electorales. Hay que recordar que cuando nació el IFE, los partidos buscaban que “el gobierno y el PRI sacaran las manos de las elecciones”, lo que de paso llevó a que todos por igual quedaran marginados de las decisiones de la autoridad electoral, en la lógica de que no deberían ser juez y parte. Sin embargo, ahora que las posiciones de gobierno y la mayoría en el Congreso pueden ser ocupadas e integradas indistintamente por cualquiera de los principales partidos políticos, existe entre ellos plena coincidencia para restringir la autonomía e independencia de la autoridad electoral, que si bien redundan en un claro beneficio para la consolidación democrática del país, también pudieran llegar a afectar sus intereses. De tal manera, mediante la aprobación de ajustes legales a cargo de sus propios legisladores, gradualmente los partidos políticos van posicionándose dentro de los órganos autónomos.

Veamos lo que sucede en las entidades federativas. La creación y el posterior funcionamiento del IFE marcaron, y siguen marcando, la pauta del surgimiento y evolución de los órganos electorales en el ámbito estatal. En determinados temas, ello ha sido establecido por mandato constitucional; en otros, consecuencia de la presión social que buscó avances en la consolidación democrática en todos los ámbitos y niveles. En consecuencia, después del IFE, con el propósito de preparar, organizar y resolver los comicios que se rea-

lizaran en el país, fueron brotando los organismos estatales. En la misma tónica que al órgano federal, para su eficiente desempeño, a los institutos estatales se les dotó de un considerable grado de autonomía respecto de los gobiernos y los partidos políticos que desde 1996 fue aumentando, pero después de las elecciones presidenciales de 2006, varias entidades han reproducido los vicios y sesgos vividos a escala federal, revirtiendo lo avanzado.

Lógicamente, las reformas en materia electoral de 2007 y 2008 impactaron las legislaciones estatales. En el caso de la reforma constitucional, los estados tuvieron que adecuarse por mandato de la Carta Magna; por lo que se refiere a la norma electoral, los congresos locales aprovecharon la ocasión para adaptar la normatividad estatal a la federal, trasladando lo ordenado en el Cofipe a la ley local y, en algunos casos, yendo más lejos.

La remoción anticipada de algunos consejeros del IFE que dañó enormemente la imagen institucional, provocó una onda expansiva que golpeó a varios de los institutos electorales locales. La coyuntura fue hábilmente utilizada por los congresos locales para remover a aquellos consejeros que no eran afines a ciertos partidos o al gobernador. Baste recordar que entonces los consejeros presidentes del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) (Mirón 2011a), del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) (Corona, 2008) y del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (Huchim 2009, 184-90) se vieron forzados a renunciar como consecuencia de las presiones que sobre ellos ejercieron los ejecutivos y los partidos políticos locales.

La reforma electoral que rediseñó el órgano federal también impactó, aunque de manera disímula, la normatividad local que define la conformación de los institutos de las entidades federales en lo que se refiere a la contraloría interna, así como al nombramiento de su titular. Así, se da el caso de estados donde el contralor interno, igual que como sucede en el IFE, es nombrado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados (Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán), sin ninguna participación del Consejo General respecti-

vo, el cual queda supeditado así a la decisión de los legisladores. En otras entidades, el Consejo General nombra al contralor a partir de una terna propuesta, ya sea por su presidente (Campeche, Chiapas y Puebla), o bien por la comisión respectiva del Congreso local (Michoacán). En el Estado de México, el contralor interno es designado por el Congreso a propuesta del Consejo General; en Querétaro la contraloría interna la constituye una comisión permanente conformada por los consejeros electorales y dos representantes de los partidos políticos o coaliciones; y en Guanajuato, la contraloría está a cargo de un consejero ciudadano, elegido por la mayoría de sus colegas (cuadro 1).

Respecto de las atribuciones de las contralorías internas, es pertinente mencionar que en algunas entidades éstas son reducidas o quedan supeditadas al Consejo General. Tal es el caso de Chiapas, donde la contraloría, que depende funcionalmente del consejero presidente, no puede fincar responsabilidades, imponer sanciones, ni fijar criterios para la revisión y fiscalización de los recursos. En Michoacán el contralor sí supervisa, evalúa e investiga lo relacionado con la fiscalización de los recursos del instituto y con las acciones de sus integrantes, pero no tiene la facultad de recibir denuncias o quejas al respecto, ni de sancionar las faltas. Algo similar sucede en Veracruz, Puebla y Quintana Roo, donde el contralor no tiene atribuciones para sancionar (cuadro 4). Vale destacar los casos de Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Durango, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Zacatecas, cuyas leyes no contemplan una contraloría interna.

Las adecuaciones en cada una de las entidades han sido muy variadas, dependiendo del grado de injerencia de los actores políticos locales, destacadamente los gobernadores y los partidos políticos en el ámbito estatal. Pero la intervención es prácticamente el común denominador; pues ahora han variado los criterios para la selección de los consejeros, donde la imparcialidad, certeza y legalidad cedieron su primacía y los nombramientos están vinculados a la cercanía de esos personajes con los partidos políticos o bien con el gobernante en turno. El sesgo partidista que genera esta forma de selección deteriora sin duda alguna la credibilidad del órgano,

pero asegura un reparto de cuotas que en lo inmediato conviene a los partidos. La partidización de los órganos electorales destaca como una de las perversiones que aquejan a esas instituciones (Mirón 2008, 302).

Así, en los movimientos más recientes para la integración de los consejos generales estatales, "... la complicidad o la lealtad de los finalmente ungidos como consejeros pesó más en la integración o renovación de los nuevos órganos. Las garantías de imparcialidad quedaron al margen, desacreditando a la autoridad en sus principales funciones por cumplir" (Reveles 2009, 73). Lamentablemente para la democracia mexicana, la integración de los consejos en función de cuotas partidistas ha sido la constante desde 2007.

En efecto, el sesgo partidista de los institutos electorales locales es elevado en la medida en que los órganos encargados del nombramiento de los miembros del consejo son los partidos políticos y el Congreso local. Por lo que con frecuencia, los órganos encargados de las elecciones son cuestionados por su parcialidad hacia uno u otro partido.

Ilustrativo de esta situación es lo ocurrido en el más reciente proceso de renovación del Consejo General en Oaxaca, el cual se llevó a cabo producto de la reforma al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca ("Reforman CIPPEO..." 2011). La convocatoria pública para la renovación del órgano electoral estableció claramente que los ciudadanos que decidieran participar, deberían hacerlo a través de cualquiera de los seis partidos políticos. Como era de esperarse, el resultado del proceso no dejó conformes a todos. El novel presidente —quien antes fue encuestador para el equipo de campaña del entonces candidato a gobernador Gabino Cué— y los otros seis consejeros —propuestos por las fracciones parlamentarias del PAN, PRD, PT y Convergencia— fueron designados sin el aval ni la presencia del PRI, que más adelante impugnó los nombramientos por considerar que "hubo intromisión del gobierno del estado para imponer a los consejeros y principalmente al presidente Alberto Alonso" (Guerrero 2011).

Así, además de sufrir la injerencia partidista, los institutos estatales también son cuestionados por su supuesta subordinación al

ejecutivo local. A menudo los gobernadores optan por tener un órgano sumiso antes que buscar el fortalecimiento de un gobierno democrático. Vale la pena recordar aquí lo que algunas teorías sobre la democratización dicen sobre el presidencialismo y sus efectos dañinos como causa del retroceso en la instauración democrática (Fish 2001). Si bien es cierto que en el caso de México en el ámbito nacional no aplica dado que no hay un presidente fuerte, en el estatal se percibe nítidamente la influencia determinante del Poder Ejecutivo en los organismos electorales, tal como sucede en el instituto electoral de Guanajuato, en cuyo Consejo General tiene presencia y voz el gobernador, a través de un representante propio.

Mientras que en el Consejo General del IFE el Ejecutivo hace años que dejó de tener presencia física, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, reformado apenas el 10 de diciembre de 2010 (CIPEEG), establece en el artículo 52 que el

Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato estará integrado por cinco consejeros ciudadanos propietarios, por cuatro representantes del Poder Legislativo, por un representante del Poder Ejecutivo y por un representante de cada partido político con registro que participe en la elección.

El artículo 54 ordena que el gobernador del estado designe al representante del Poder Ejecutivo, con la única limitante de que el nombramiento no puede recaer en alguno de los titulares de las dependencias a que se refiere la ley orgánica de ese poder.

En otros estados, las legislaturas han ido muy lejos en lo que se refiere a limitar la autonomía de los consejeros y, por tanto, del órgano electoral, al distribuir el poder de la organización entre los propios consejeros, los secretarios y los directores, lo que sin duda genera contrapesos internos en donde la voluntad de los partidos se mide frente a la de los consejeros. Caso por demás relevante es el del Estado de México donde el secretario ejecutivo, que concentra muchas y muy relevantes funciones, es nombrado y removido

por el Congreso local, sin ningún tipo de intervención por parte de los consejeros. También en Tlaxcala el secretario general es nombrado por el Congreso del estado (cuadro 5).

Los órganos electorales estatales se enfrentan así a circunstancias que llevan a cuestionar su parcialidad, ponen en tela de juicio su integración, funcionamiento, desempeño y decisiones, llegando a un punto de agotamiento de sus capacidades de innovación y coadyuvancia con la democracia, provocando el freno de los procesos democratizadores en sus entidades (López Montiel 2009, 82).

EL PERFIL DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES EN LOS NUEVOS TIEMPOS

En páginas anteriores di cuenta de cómo en México los organismos electorales fueron concebidos y creados como elemento nodal de la democracia. El surgimiento del IFE y de los órganos electorales estatales es, indudablemente, uno de los temas más relevantes en el proceso de construcción de la democracia en nuestro país.

Una vez que se demostró que las viejas comisiones vinculadas al gobierno y su partido durante el proceso de centralización electoral imperante en el país desde la década de 1940 ya no eran funcionales, se constató la necesidad de ensayar una ruta distinta, la cual pasó por la participación más activa de todos los partidos políticos, así como también de la ciudadanía.

Las implicaciones para lograr que las elecciones fueran confiables, justas y limpias, resultaron de dimensiones muy mayores, pues los órganos electorales forman parte de un grupo de instituciones y reglas que determinan la confiabilidad de los procesos electorales, y su papel suele ser más relevante en las democracias emergentes, en donde tienden a ser débiles los procesos administrativos y altos los niveles de desconfianza entre los actores políticos (Hartlyn *et al.* 2003, 3).

Experiencias históricas en diversas latitudes, así como las referencias de observadores, analistas y profesionales de la mate-

ria electoral han demostrado que los procesos electorales que son administrados por órganos electorales independientes, son preferibles a los realizados por los gobiernos, los cuales, naturalmente, son parte interesada en los mismos (López Pintor 2004, 16). Aún más, hay estudios que demuestran que la creación de instituciones electorales independientes potencia los procesos de democratización, como en Costa Rica y, en su momento, México (Eisenstadt 2004).

De tal manera, no debe quedar duda de que cuando los órganos de gestión electoral son independientes y profesionales, resultan capaces de desempeñar un papel primordial para asegurar elecciones competitivas en contextos democratizadores. Porque para alcanzar determinados estándares en la calidad de la democracia se requiere que las autoridades electorales se desempeñen fieles a los criterios de neutralidad e imparcialidad, semejantes a los que se esperan en los jueces. Si una autoridad electoral no se desempeña de manera independiente, impactaría de forma negativa a la sostenibilidad democrática, al provocar fraude, manipulación, falsificación o distorsión de las elecciones. Por ello, de las autoridades electorales se espera que en el ejercicio de sus funciones actúen sometidas únicamente a criterios técnicos de legalidad, y que se encuentren libres de injerencias tales como coacción, amenazas, sobornos, manipulación y clientelismo (Picado 2006).

La independencia de la autoridad electoral se encuentra inevitablemente vinculada a las características de las personas encargadas de tomar las principales decisiones de la institución. El prestigio de los institutos en buena medida se sostiene en la eficiencia con la que realizan sus tareas, y ella está supeditada inevitablemente a las decisiones de sus consejeros, en donde la correlación de fuerzas políticas juega un papel central.

Por eso, el perfil de los consejeros puede amenazar el cabal cumplimiento del respeto a la pluralidad del sistema de partidos. Ellos también pueden llegar a generar desconfianza, falta de certeza e imparcialidad y, por ende, ilegitimidad de las elecciones, con lo que llevarían a cuestionar todo el proceso de democratización del país.

A partir de la forma como son designados los consejeros electorales, es posible detectar los eventuales riesgos en la probidad de la actuación de los órganos electorales. En el IFE, así como en algunas entidades federativas, se incluye la consulta a la sociedad como parte del proceso de nominación de candidatos a consejeros electorales, pero dicho mecanismo no siempre puede garantizar la imparcialidad, ya que son los partidos los que proponen y los diputados quienes votan la selección final.

Es pertinente recordar que en el procedimiento actual, formalmente la designación de los funcionarios no la hacen los partidos, sino el Poder Legislativo. No obstante, aun cuando son las legislaturas las que tienen la atribución de nombrar a los consejeros, no hay claridad en los procedimientos a seguir en su selección. Aunado a ello, existe el problema de que el nombramiento de los consejeros es un acto netamente político que tiene que ser avalado o rechazado por las fracciones parlamentarias de las legislaturas involucradas. Este diseño institucional resulta perverso, pues inevitablemente traslada las filias y fobias de los diputados a los consejeros, quienes les deben su cargo. Pero además, vuelve a los órganos electorales muy vulnerables una vez que cambia la legislatura y la correlación de fuerzas en el Congreso se ha modificado, dando lugar con frecuencia a negociaciones y acuerdos sobre el relevo de aquellos funcionarios designados con anterioridad, a pesar de que la ley los considere inamovibles.

A lo largo de los años, la forma de elección de los consejeros ha sido una práctica que genera un espacio de negociación de cuotas partidistas, donde los partidos políticos luchan por colocar a "sus consejeros". Este procedimiento, con más frecuencia de la deseable, da lugar a una falta de consenso que se torna en cuestionamientos de algún consejero por parte de ciertas fuerzas políticas, todo lo cual se traduce en deslegitimación de los propios funcionarios y desconfianza por parte de la ciudadanía a toda la institución. O bien, a un vacío como el que vive el Consejo General del IFE desde octubre de 2010.

En efecto, en ese mes concluyó el periodo para el que fueron nombrados los últimos tres consejeros en funciones desde 2003.

Con más de seis meses de retraso, los diputados siguen sin resolver el asunto y su muy lamentable omisión afecta gravemente el funcionamiento del instituto, al tiempo que hace evidente que detrás de las negociaciones de los partidos políticos se encuentra su interés por cooptar al IFE e influir en sus decisiones por medio de los consejeros. Ello resulta particularmente grave a un año de las elecciones presidenciales, en un momento en el que la sociedad lo que requiere es una institución confiable, y por ende, libre completamente de intervenciones partidistas. Pero tanto los propios diputados como sus dirigentes se responsabilizan uno a otro de la situación, haciendo públicos los motivos políticos detrás de la falta de acuerdos.³ Porque no se puede suponer que las diferencias se deban a la falta de acuerdo en torno a personajes con perfiles adecuados, con conocimientos y experiencia en la materia, e independientes de los partidos políticos, sino que más bien son consecuencia de la intención de imponer un reparto de cuotas partidistas, donde todos quieren ganar. Más allá de dimes y diretes, y de la ausencia de voluntad política para fortalecer a una institución que ha demostrado sobradamente su centralidad en la vida democrática del país, resulta más que claro en todo este desaseado proceso que los partidos políticos están más preocupados por integrar una autoridad electoral a modo, que en apostar por reforzar la legitimidad de la institución y, con ella, la democracia.

Por ello, es particularmente relevante destacar que los nuevos tiempos demandan de los órganos electorales que su función no se restrinja a la organización de las elecciones, sino que además impacten la formación de los ciudadanos en la educación cívica y la cultura política. Hay que recordar que el IFE y también los órganos electorales estatales han mantenido como una de sus tareas fundamentales, la promoción de la cultura y los valores democráticos como una prioridad para construir ciudadanía. Y hoy hay que salvaguardarla frente a la enorme influencia de los gobiernos, los partidos políticos y sus dirigencias en los procesos de renovación de los órganos electorales, lo que afecta su neutralidad. Porque su función

³ Seguimiento de prensa.

social no es menor, es necesario mantener la autoridad moral del IFE y de los institutos electorales locales de los primeros tiempos.

UNA REFLEXIÓN FINAL

Por fortuna para nuestro país, la democracia electoral es hoy día el único método aceptado por los actores políticos para dirimir sus diferencias y competir por el poder. Por ello, es precisamente sobre la democracia electoral que se sostiene una gobernabilidad más completa.

En distintas latitudes, los órganos electorales han tenido un rol central en los procesos de transición a la democracia en los últimos años. Son instituciones necesarias para la construcción democrática, pues se encargan directamente de la organización de las elecciones e, indirectamente, de la gobernanza (López Pintor 2000, 13).

La calidad de los comicios, entonces, está directamente relacionada con la autonomía e independencia de los órganos electorales respecto de los gobiernos y los partidos políticos involucrados en las contiendas (Hartlyn *et al.* 2009). A mayor soberanía de las instituciones, más positivo será su desempeño en los procesos electorales, siempre y cuando la independencia institucional esté asociada al respeto de las reglas del juego y a la consideración del contexto sociopolítico imperante (Hartlyn *et al.* 2009, 18).

Pero la autonomía de las instituciones está determinada por la de sus consejeros, por lo que está inevitablemente vinculada al proceso de reclutamiento de esos funcionarios. La pauta a seguir, entonces, es seleccionar personas independientes tanto del gobierno en turno como de los partidos políticos, de manera que su imparcialidad en la toma de decisiones esté garantizada desde su nombramiento (López Pintor 2000).

Estas reflexiones son válidas también para México, en donde los órganos electorales han tenido una fuerte influencia en el proceso de democratización del país. El caso mexicano es particularmente ilustrativo de la importancia de contar con un sistema de gobernanza electoral imparcial y eficiente para impulsar la democratiza-

ción del régimen político (Becerra, Salazar y Woldenberg 2000). Pues aquí la certidumbre institucional en torno a las elecciones se basó en la creación de órganos autónomos, profesionales y competentes. La competencia se hizo cada vez más auténtica conforme se fueron perfilando como órganos autónomos e independientes, por lo que en la construcción de la democracia en México ha sido condición básica la existencia de elecciones limpias, libres y justas.

Hoy estamos en una etapa más adelantada de la transición política en México, por lo que los temas abordados en las reformas electorales más recientes deberían reflejar la complejidad que caracteriza nuestro orden legal, y desde ahí procurar plantear soluciones para los grandes retos que enfrenta nuestra democracia.

En esta nueva etapa resulta evidente que el diseño de los organismos electorales surgidos en el pasado, fueron apropiados para el momento histórico cuando se crearon. Ello queda demostrado en el hecho de que durante los primeros tiempos tuvieron la capacidad para resolver profesionalmente y sin cuestionamientos los procesos electorales que enfrentaron, algunos de los cuales incluso dieron paso a alternancias en los distintos comicios.

Sin embargo, parece ser que aquel diseño institucional corresponde a ese momento de transición cuando, tal vez sin haber sido el mejor, sí rindió frutos y fue clave en la democracia electoral mexicana. Sin embargo, no necesariamente resulta útil hoy día que vivimos una democracia razonablemente estable.

Es por todos conocido que las autoridades electorales han sido víctimas del fenómeno de la partidización y esta situación no augura nada bueno para la democracia. A partir de ahí, se ha reconocido la inviabilidad del procedimiento vigente. Por ello, desde la academia han surgido diversas propuestas con el propósito de corregir el rumbo y lograr la generación de confianza en la sociedad. Algunas sugieren eliminar la participación de los partidos políticos en los procesos de selección de los candidatos (Méndez 2004); otras sugieren

dar preeminencia a diseños más técnicos que sigan garantizando elecciones limpias, libres y confiables puede ser mucho más

atractivo para la ciudadanía que seguir manteniendo órganos con fuerte intromisión de diversos actores políticos, que generan mayor desconfianza y sospecha, lo cual puede tener efectos perniciosos como el abstencionismo o el rechazo a las elecciones y los partidos políticos (López Montiel 2009, 100).

Me parece que es mucho lo que se ha desandado en el camino democrático. Sin embargo, hoy todavía se pueden rescatar las instituciones electorales que posibilitaron la democratización. Para ello, es indispensable y urgente rescatarlos de la injerencia de los gobiernos y de los partidos políticos, pues de lo contrario se corre el riesgo de haber dejado atrás un régimen de partido hegemónico, sólo para arribar a una partidocracia, lo que sin lugar a dudas significa revertir la democratización hasta ahora alcanzada (López Montiel 2011).

Así, si los órganos electorales no se transforman pronto, podrían convertirse en un obstáculo para el avance de nuestro sistema electoral y para la consolidación de un régimen abierto, libre, dotado de confianza, participativo y certero en sus resultados (López Montiel 2009, 82).

Y ello no debe ser en un país cuya aspiración democrática, a pesar de todo, ha ido cobrando fuerza en los últimos años. En 1995 sólo 49% de los mexicanos creían que la democracia era la mejor forma de gobierno, en 2008 ese porcentaje subió a 69% (Latinobarómetro 2008).

La desconfianza política es muy costosa, en más de un sentido; por ello, la ciudadanía no puede permitirse perder lo ya ganado. La ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales todavía permite aspirar a una democracia en clave electoral.

ANEXOS

Cuadro 1. Designación del contralor interno

Entidad	Normatividad	Designación		
		Congreso	Observaciones	Otro
IFE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (art. 388).	X	Dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de instituciones públicas de educación superior.	
Aguascalientes	Código Electoral del Estado de Aguascalientes (art. 349).	X	Mayoría calificada de sus integrantes, a propuesta de instituciones públicas de educación superior.	
Baja California	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California (art. 502).	X	El Pleno del Congreso aprobará el nombramiento y en el supuesto de que transcurridas dos rondas de votación ninguno de los aspirantes propuestos alcanzare la votación requerida, la designación se hará por mayoría absoluta del Pleno del Congreso.	
Baja California Sur		***No existe la figura de contralor interno en el instituto electoral de la entidad***		
Campeche	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche (art. 159).			X Electo por las terceras partes de los consejeros presentes, a propuesta de su presidente.

Continuación.

Entidad	Normatividad	Designación			Observaciones
		Congreso	Observaciones	Otro	
Chiapas	Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (art. 148) y Reglamento Interno del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (art. 25).			X	Electo por las dos terceras partes de los consejeros presentes, a propuesta de su presidente.
Chihuahua	***No existe la figura de contralor interno en el instituto electoral de la entidad***				***
Coahuila	Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza (art. 271).	X	Dos terceras partes de los miembros presentes, a propuesta de instituciones públicas de educación superior.		
Colima	***No existe la figura de contralor interno en el instituto electoral de la entidad***				***
Distrito Federal	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (art. 85).	X (asamblea legislativa)	Dos terceras partes de sus integrantes presentes, con base en las propuestas presentadas por las instituciones públicas de nivel superior que residan en el Distrito Federal.		
Durango	***No existe la figura de contralor interno en el instituto electoral de la entidad***				***
Guanajuato	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (art. 67).			La presidirá un consejero ciudadano.	Designado por mayoría de votos de los consejeros ciudadanos.

Guerrero	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero (art. 124).	X	Dos terceras partes de los diputados presentes, previa convocatoria.		
Hidalgo	***No existe la figura de contralor interno en el instituto electoral de la entidad***				
Jalisco	Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (art. 492).	X	Dos terceras partes de los integrantes del Congreso previa consulta a la sociedad.		
Estado de México	Código Electoral del Estado de México (art. 103).	X	Designado por el Congreso a propuesta del Consejo General aprobada por lo menos con el voto de cinco de sus integrantes.		
Michoacán	Reglamento Interior del Instituto Electoral de Michoacán (art. 64).			X	Por el Consejo a partir de una terna que proponga la comisión designada para tal efecto.
Morelos	***no existe la figura de contralor interno en el instituto electoral de la entidad***				
Navarrit	***no existe la figura de contralor interno en el instituto electoral de la entidad***				
Nuevo León	***no existe la figura de contralor interno en el instituto electoral de la entidad***				
Oaxaca	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (art. 286).	X	Dos terceras partes de sus miembros presentes, mediante los procedimientos y en los plazos que fije la Ley Orgánica del Congreso Local.		
Puebla	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla (art. 89).			X	Por el Consejo General a propuesta en terna del consejero presidente.

Continuación.

Entidad	Normatividad	Designación		
		Congreso	Observaciones	Otro
Querétaro	Ley Electoral del Estado de Querétaro (arts. 26 y 27).			X La Contraloría Interna es una comisión permanente y está integrada por tres consejeros electorales y dos representantes de partidos políticos o coaliciones, debiendo elegirse un presidente, un secretario y un vocal.
Quintana Roo	Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo (art. 87).	X	Dos terceras partes de los miembros de la legislatura del estado o la diputación permanente, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios.	
San Luis Potosí	Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí (art. 77).	X	Dos terceras partes de los miembros presentes; votado de una terna no menor a tres candidatos nombrados por una comisión de cinco diputados pre-via consulta pública.	
Sinaloa				*** no existe la figura de contralor interno en el consejo estatal electoral ***
Sonora				*** no existe la figura de contralor interno en el consejo estatal electoral ***

Tabasco	Ley Electoral del Estado de Tabasco (art. 359).	X	Dos terceras partes de los miembros presentes, a propuesta de las fracciones parlamentarias.		
Tamaulipas	Código Electoral para el Estado de Tamaulipas (art. 144).	X	Dos terceras partes de sus miembros presentes mediante convocatoria pública.		
Tlaxcala	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala (art. 447).	X	Dos terceras partes de los integrantes.		
Veracruz	Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (art. 134).	X	Dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior del estado, previa convocatoria.		
Yucatán	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán (art. 144 b).	X	Dos terceras partes de los integrantes del congreso del estado a propuesta de instituciones de educación superior y organizaciones y agrupaciones profesionales.		
Zacatecas	***No existe la figura de contralor interno en el instituto electoral de la entidad***				

Fuente: Elaboración propia con base en códigos y leyes electorales de cada entidad federativa.

Cuadro 2. Designación de consejeros electorales

Entidad	Número de consejeros electorales	Consejeros electorales				Forma de designación			
		Observaciones	Otro	Observaciones	Consulta a la sociedad	Consejo General o equivalente	Observaciones	Congreso	Observaciones
IFE Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (art. 110, 1-6)	9	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios.			X			X	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios.
Aguascalientes Constitución política (art. 27, fracción XXXI) y Código Electoral del Estado de Aguascalientes (arts. 95 y 96)	5	Mayoría calificada (dos terceras partes) de entre las propuestas que le presenten sus integrantes. Si en una primera votación no se obtuviere tal mayoría, se procederá a designarlos mediante el procedimiento de insaculación.					X	Más de la mitad de los miembros del Consejo.	
Baja California Constitución (art. 21) y Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California (arts. 133 y 134)	7	Mayoría calificada. Habiéndose agotado una segunda ronda de votación, la designación se hará por mayoría absoluta.					X	Dos terceras partes. En caso de que transcurridas tres rondas de votaciones ninguno de los consejeros alcanzare la votación requerida, la elección se hará por mayoría simple.	

Baja California Sur Ley Electoral del Estado de Baja California Sur (arts. 87 y 88)	5	X	Dos terceras partes de sus miembros presentes. Si realizadas dos rondas de votación no se cubrieran la totalidad de consejeros a elegir, se presentará una nueva lista. Si no se lograse dicha votación, se procederá a la designación mediante insaculación.			X	Dos terceras partes de sus miembros presentes. Si realizadas dos rondas de votación no se cubrieran la totalidad de consejeros a elegir, se presentará una nueva lista. Si no se lograse dicha votación, se procederá a la designación mediante insaculación.		
Campeche Constitución (art. 24, base V) y Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche (art. 156)	7	X	Dos terceras partes, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios.			X	Dos terceras partes, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios.		
Chiapas Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (art. 140)	5	X	Dos terceras partes, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios.		X	X	Mayoría de votos.		
Chihuahua Ley Electoral del Estado de Chihuahua (arts. 84 y 85)	7	X	Dos terceras partes, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Si la mayoría no se logra en única votación, la Junta de Coordinación Parlamentaria propondrá una terna de candidatos, efectuándose la elección por mayoría calificada de los diputados presentes; si no se logra tal elección, la designación se hará mediante insaculación.		X	X	Dos terceras partes, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios.		

Continuación.

Entidad	Número de consejeros electorales	Forma de designación										
		Consejeros electorales			Consejero presidente							
		Congreso	Observaciones	Otro	Observaciones	Consulta a la sociedad	Consejo General o equivalente	Observaciones	Congreso	Observaciones	Consulta a la sociedad	
Coahuila Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza (arts. 72, 73 y 87)	7	X	El Congreso emitirá una convocatoria pública. Los aspirantes que hayan acreditado los requisitos, deberán someterse a un examen escrito, teórico y práctico de conocimientos. La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales realizará la propuesta de aquellos aspirantes que cumplan con el perfil necesario. Las dos terceras partes de los diputados presentes, aprobarán o rechazarán el dictamen que se les presente; en caso de no obtener la votación requerida, se presentará una nueva lista de candidatos hasta obtener la aprobación correspondiente.				X	Mayoría de votos.				
Colima Código Electoral del Estado de Colima (arts. 151, 152 y 153)	7	X	Por mayoría calificada de los integrantes del Congreso de entre las propuestas de los grupos parlamentarios.				X	Elegido por un mínimo de 5 votos de los consejeros.				

Distrito Federal Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (art. 25)	7	X (Asamblea Legislativa)	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios.			X (consulta realizada a instituciones académicas y organizaciones vinculadas con la materia electoral)	X	Electo por la mayoría calificada de los Consejeros Electorales.	
Durango Código Electoral del Estado de Durango (art. 111)	7	X	Dos terceras partes de los miembros del Congreso, de entre la selección de 21 solicitudes, previa convocatoria, por parte de una comisión correspondiente.						Dos terceras partes de sus miembros.
Guanajuato Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (arts. 52, 53 y 56)	5	X	Dos terceras partes de los miembros presentes en el Congreso, tres a propuesta del grupo parlamentario que tenga mayor número de diputados, uno a propuesta de la primera minoría y otro, a propuesta de los demás grupos parlamentarios y representaciones parlamentarias.				X	Por el voto mayoritario de los consejeros.	
Guerrero Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero (art. 91)	7	X	Por los miembros presentes de la Cámara de Diputados, los mejores 7 promedios de un examen de conocimientos a aquellos que cumplan con los requisitos establecidos.						Dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen las fracciones parlamentarias y representantes de partidos políticos.
Hidalgo Ley Electoral del Estado de Hidalgo (arts. 73, 74 y 75)	5	X	Dos terceras partes del Congreso de entre los candidatos consensuados por todos los partidos políticos.				X	Voto mayoritario de los consejeros electorales.	

Continuación.

Entidad	Número de consejeros electorales	Forma de designación											
		Consejeros electorales			Consejero presidente								
		Congreso	Observaciones	Otro	Observaciones	Consejo General o equivalente	Consultas a la sociedad						
Jalisco Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (arts. 121)	7	X	Dos terceras partes de los miembros que integran el Congreso del Estado, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios.			X			Observaciones	Congreso	Observaciones	Consultas a la sociedad	
Estado de México Código Electoral del Estado de México (art. 86)	7	X	Dos terceras partes de los miembros del Congreso, previa convocatoria pública.							X			
Michoacán Código Electoral del Estado de Michoacán (art. 111, I-V)	5	X	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios.										

Morelos Código Electoral para el Estado de Morelos (arts. 95 y 96)	5	X	Dos terceras partes del total de la Cámara de Diputados y, en sus recesos, por la diputación permanente, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios.						Dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en la primera semana del mes de diciembre del año anterior en que se celebren las elecciones ordinarias.	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a más tardar en la primera semana del mes de diciembre del año anterior en que se celebren las elecciones ordinarias.
Nayarit Ley Electoral del Estado de Nayarit (art. 83)	5	X	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a más tardar en la primera semana del mes de diciembre del año anterior en que se celebren las elecciones ordinarias.						Dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a más tardar en la primera semana del mes de diciembre del año anterior en que se celebren las elecciones ordinarias.	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a más tardar en la primera semana del mes de diciembre del año anterior en que se celebren las elecciones ordinarias.
Nuevo León Ley Electoral del Estado de Nuevo León (arts. 69 y 70)	6	X	El Congreso del Estado, en Pleno, designará a los cinco comisionados ciudadanos por consenso; a falta de éste, serán electos por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura.		X	X			Los consejeros son denominados comisionados ciudadanos.	El consejero presidente es denominado comisionado presidente.

Quintana Roo Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo (arts. 10 y 11)	7	X	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios.						X	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios.
San Luis Potosí Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí (arts. 60, 61 y 62)	9	X	De una lista presentada (de hasta 18 candidatos, tomados de las propuestas de los partidos y los ciudadanos) por una comisión especial de 5 diputados nombrados por el Congreso, éste elegirá a cada consejero por el voto secreto de las dos terceras partes de los miembros presentes en el Pleno.						X	Por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso.
Sinaloa Ley Electoral del Estado de Sinaloa (arts. 49 y 50)	7	X	Por las dos terceras partes de sus miembros, a propuesta de los partidos políticos, organizaciones de la sociedad, instituciones académicas y organismos intermedios reconocidos por la ley.						X	Por las dos terceras partes de sus miembros, a propuesta de los partidos políticos, organizaciones de la sociedad, instituciones académicas y organismos intermedios reconocidos por la ley.

Tlaxcala Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala (arts. 154, 156 y 157)	7	X	Sólo se menciona que el Congreso del Estado establecerá los procedimientos y mecanismos para la designación, en términos de su ley orgánica.					X	Sólo se menciona que el Congreso designará y acreditará al consejero presidente de entre los siete consejeros previamente designados.
Veracruz Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (arts. 113, 114 y 118)	5	X	Elegidos por las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de los partidos políticos representados, previa amplia consulta a la sociedad.	X				X	Elegido por el Congreso, previa amplia consulta a la sociedad.
Yucatán Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán (art. 119)	5	X	Previa convocatoria dirigida a las organizaciones ciudadanas, una comisión permanente presentará en el Pleno la lista final de candidatos. Las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara votarán y designarán a los consejeros.		X				Durante la primera sesión del Consejo General.
Zacatecas Ley Electoral del Estado de Zacatecas (art. 243)	7	X	Dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de los grupos parlamentarios.					X	Dos terceras partes de sus miembros presentes.

Fuente: Elaboración propia con base en códigos y leyes electorales de cada entidad federativa.

Cuadro 3. Requisitos de elegibilidad de consejeros electorales

	No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario	X		
	No ser secretario de Estado, ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento	X	X (3 años).	X (1 año).
	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años	X	X (5 años, no ser miembro activo).	X (no específica antigüedad).
	No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años	X	X (5 años, no ocupar cargo de elección popular).	X (ni haber desempeñado cargo de elección popular, no específica antigüedad).
	Haber residido en el país durante los últimos dos años	X	X (nacido o con ve-cinidad mínima de 5 años).	X (5 años).
	No haber sido condenado por delito alguno	X	X	X
	Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones	X	X (no específica antigüedad).	X
	Tener más de 30 años de edad, el día de la designación	X	X	X
	Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar	X	X	X
	Ser ciudadano mexicano por nacimiento, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos	X	X	X
Entidad				
	IFE Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (art. 112)			
	Aguascalientes Código Electoral del Estado de Aguascalientes (art. 97)			
	Baja California Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California (art. 135)			

Baja California Sur Ley Electoral del Estado de Baja California Sur (art. 91)	X	X	X	X (25 años).	X (no especifica antigüedad).	X	X (5 años).	X (3 años)	X (3 años).	X (1 año).	
Campeche Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche (art. 163)	X	X	X	X (21 años).	X (no especifica antigüedad).	X	X	X (6 años).	X (5 años).	X (5 años).	
Chiapas Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (art. 141)	X	X	X	X (25 años).	X (no especifica antigüedad).	X	X (5 años).	X (durante el último proceso y no ocupar cargo de elección popular —5 años—).	X (3 años).		
Chihuahua Ley Electoral del Estado de Chihuahua (art. 85)	X	X	X	X (sólo para el caso del consejero presidente, grado de licenciatura —no especifica antigüedad—).	X (educación media superior y, para el caso del consejero presidente, grado de licenciatura —no especifica antigüedad—).	X	X (5 años).	X (5 años).	X (5 años).		
Coahuila Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza (art. 75)	X	X	X	X (27 años).	X (no especifica antigüedad).	X	X (3 años).	X (no ocupar cargo de elección popular —5 años—).	X (5 años).	X (3 años).	X (no desempeñar un cargo o comisión en cualquiera de los órganos del IFE u otro órgano electoral, diferente al Instituto).

Continuación.

	No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario		
	No ser secretario de Estado, ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento	X (en el año anterior a la fecha de su designación).	X (a menos que se separe de su cargo con cinco años de anticipación al día de su nombramiento).
	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años	X (3 años).	X (5 años).
	No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años	X (5 años anteriores a la fecha de nombramiento).	X (5 años anteriores a la designación).
	Haber residido en el país durante los últimos dos años	X (ser vecino de la entidad con una residencia efectiva de 5 años anteriores a la fecha de elección).	X (ser vecino de la entidad con una residencia efectiva de 5 años anteriores a la fecha de designación).
	No haber sido condenado por delito alguno	X (no haber sido condenado por delito que amerite pena por más de un año de prisión, pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro estará inhabilitado para el cargo).	X
	Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones	X	X
	Tener más de 30 años de edad, el día de la designación	X (no tener menos de 25 años el día de la elección).	X (30 años al día de la designación).
	Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar	X	X
	Ser ciudadano mexicano por nacimiento, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos	X	X
Entidad	Colima Código Electoral del Estado de Colima (art. 154)		Distrito Federal Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (arts. 26 y 27)

Durango Código Electoral del Estado de Durango (art. 111)	X	X	X	X	X (haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses).	X (salvo que hubiese sido de carácter intencional o imprudencial).	X (haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses).	X (6 años anteriores a la designación).	X (6 años).	X (a menos que se separe de su cargo un año antes al día de su nombramiento).
Guanajuato Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (art. 57)	X (ser ciudadano guanajuatense).	X							X (no específica tiempo: "No tener antecedentes de militancia partidaria activa y pública").	
Guerrero Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero (art. 92)	X	X	X (y menos de 75 años al día de la designación).	X	X (haber residido efectiva de 5 años en el estado).	X (salvo que hubiese sido de carácter intencional o imprudencial).	X (tener residencia efectiva de 5 años en el estado).	X (5 años anteriores a la fecha de nombramiento).	X (5 años).	X (a menos que se separe del cargo un año antes al día de la designación).
Hidalgo Ley Electoral del Estado de Hidalgo (art. 78)	X (ser ciudadano hidalguense).	X	X (contar con un mínimo de 25 años al momento de su designación).	X (preferentemente poseer título profesional).	X (de carácter intencional).	X (5 años anteriores a la designación).	X (5 años anteriores a la designación).	X (5 años).	X (5 años).	X

Continuación.

	No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario			
	No ser secretario de Estado, ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento	X (separarse del cargo con 5 años de anticipación al día de su nombramiento).	X	(a menos que se separe de su encargo con 2 años de anticipación al día de su nombramiento).
	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años	X (5 años).	X (3 años).	X (3 años).
	No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años	X (5 años anteriores a la designación).	X (5 años anteriores a la designación).	X (en los últimos 5 años anteriores).
	Haber residido en el país durante los últimos dos años	X (salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses).	X (tener residencia efectiva de 5 años en el estado).	X (los últimos 5 años en la entidad).
	No haber sido condenado por delito alguno	X (de carácter doloso).	X (salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial).	X
	Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones	X	X	X
	Tener más de 30 años de edad, el día de la designación	X	X (más de 25 años).	X (no tener menos de 28 años el día de la elección).
	Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar	X	X	X
	Ser ciudadano mexicano por nacimiento, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos	X	X	X
Entidad	Jalisco Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (art. 125)			
	Estado de México Código Electoral del Estado de México (art. 88)			
	Michoacán Código Electoral del Estado de Michoacán (art. 112)			

Morelos Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos (art. 97)	X	X	X (tener más de 25 años de edad el día de la designación)	X (5 años mínimos de residencia y tener estudios mínimos de nivel medio superior)	X	X (los últimos 3 años en la entidad)	X (en los últimos 3 años anteriores)	X (7 años)	X (en los últimos 7 años anteriores)
Nayarit Ley Electoral del Estado de Nayarit (art. 84)	X	X	X (no tener más de 30 años de edad al día de la designación)	X	X	X (en los últimos 3 años anteriores)	X	X	X
Nuevo León Ley Electoral del Estado de Nuevo León (art. 71)	X	X	X	X	X	X (en los últimos 3 años anteriores)	X (3 años)	X	X
Oaxaca Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (art. 86)	X	X	X (tener por lo menos 30 años de edad el día de la designación)	X	X	X (en los últimos 5 años anteriores)	X (5 años)	X	X
Puebla Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla (art. 81)	X	X	X	X	X	X (los últimos 5 años en la entidad)	X (en los últimos 6 años anteriores)	X (6 años)	X

Continuación.

	No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario			
	No ser secretario de Estado, ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento	X		X (no haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos cinco años, ni ser servidor público).
	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años	X (3 años).		X (en el último año).
	No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años	X (en el último año).		X (en los últimos 5 años).
	Haber residido en el país durante los últimos dos años	X		X
	No haber sido condenado por delito alguno	X		X
	Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones	X (3 años mínimos de residencia).		X (no se menciona la experiencia profesional).
	Tener más de 30 años de edad, el día de la designación	X (no tener más de 70 años ni menos de 30 el día de la designación).	X (tener más de 25 años de edad el día de la elección).	X
	Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar	X	X	X
	Ser ciudadano mexicano por nacimiento, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos	X	X	X
Entidad	Querétaro Ley Electoral del Estado de Querétaro (arts. 64 y 66)		Quintana Roo Ley Electoral de Quintana Roo (art. 11)	San Luis Potosí Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí (art. 64)

Sinaloa Ley Electoral del Estado de Sinaloa (art. 52)	X	X	X	Sólo se menciona que debe contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones.	X	X (salvo que hubiese sido por delito culposo).		X (en los últimos 5 años).	X (3 años).	No se menciona que no se encuentren desempeñando algún cargo como servidor público.
Sonora Código Electoral para el Estado de Sonora (art. 92)	X (ser ciudadano sonorense).	X	X	X	X	X (haber residido en el estado durante los últimos 5 años).	X (tener residencia en el estado durante los últimos 5 años).	X (en los 3 años anteriores).	X (3 años).	X (no ser tampoco miembro de las Fuerzas Armadas o ser juez o magistrado del Poder Judicial).
Tabasco Ley Electoral del Estado de Tabasco (art. 131)	X (ser tabasqueño).	X	X	X (se le aplicará un examen de conocimientos).	X (salvo que haya sido imprudencial).	X (haber residido en el estado los últimos dos años, salvo en caso de ausencia en servicio de función pública, por un tiempo menor a un año).	X (en los últimos 6 años).	X (en los últimos 6 años).	X (6 años).	X (en los últimos 6 años).
Tamaulipas Código Electoral para el Estado de Tamaulipas (art. 131)	X (ser ciudadano del estado).	X	X	X (poseer la instrucción suficiente para el desempeño de sus funciones).	X			X (en los 3 años anteriores).	X (3 años).	X (separado del cargo con un año de anticipación).
Tlaxcala Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala (art. 155)	X (ser tlaxcalteca).	X	No se especifica un límite de edad.	X (tener conocimientos y experiencia en materia político electoral).	X (salvo que no haya ameritado más de un año de prisión).			X (en los últimos 5 años).	X (3 años).	X (separado del cargo con un año de anticipación).

Continuación.

	No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario			
	No ser secretario de Estado, ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento	X (en los 2 años anteriores).		No se menciona que no se encuentren desempeñando algún cargo como servidor público.
	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años	X (5 años).		X (en los 3 años anteriores).
	No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años	X (en los 3 años anteriores, ni desempeñado un cargo de elección popular en los últimos 5).		X (en los 3 años anteriores).
	Haber residido en el país durante los últimos dos años	X (con 2 años de residencia efectiva en la entidad).		X (haber residido en el estado durante los últimos 2 años, de manera ininterrumpida).
	No haber sido condenado por delito alguno	X		X
	Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones	X (acreditar conocimientos: teórico prácticos en la materia político-electoral).		X (contar con título y cédula profesional con antigüedad mínima de cinco años).
	Tener más de 30 años de edad, el día de la designación	X (mínimo 25 años).		No se especifica límite de edad.
	Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar	X		X
	Ser ciudadano mexicano por nacimiento, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos	X (no se especifica que se debió haber nacido en la entidad).		X (ser ciudadano yucateco).
Entidad	Veracruz Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (arts. 115-116)		Yucatán Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán (art. 119)	Zacatecas Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (art. 21)

Fuente: Elaboración propia con base en códigos y leyes electorales de cada entidad federativa.

Continuación.

Entidad	Normatividad	Facultades	
		Existencia	Contenido
Baja California Sur	Reglamento interno del Instituto Electoral del Estado de Campeche (art. 45).	Otras	X
		Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones	X
		Recibir denuncias o quejas directamente relacionadas con el uso y disposición de los ingresos y recursos del Instituto por parte de los servidores públicos del mismo y desahogar los procedimientos a que haya lugar	X
		Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos del Instituto	X
		Emisión de los lineamientos, instruir, desahogar y resolver los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en contra de los servidores públicos del Instituto	X
		Revisar que las operaciones presupuestales que realice el Instituto se hagan con apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables	X
		Verificar que las diversas áreas administrativas del Instituto que hubieren recibido, manejado, administrado o ejercido recursos, (así como, en el caso de los egresos) lo hagan conforme a la normatividad aplicable, los programas aprobados y montos autorizados	X
		Evaluar los informes de avance de la gestión financiera	X
		Fijar criterios para la revisión y fiscalización de los recursos a cargo del Instituto	X
Campeche	Reglamento interno del Instituto Electoral del Estado de Campeche (art. 45).		
Chiapas	Reglamento interno del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (art. 40).		
		Investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos del Instituto que se consideren responsables administrativamente e informar al consejero presidente.	X
		Apoyar al consejero presidente en la expedición o instrumentación de normas, reglamentos y manuales para regular el control, fiscalización y evaluación de las tareas en las diversas áreas que integran el organismo electoral.	X

Continuación.

Entidad	Normatividad	Facultades																			
		Evaluar los informes de avance de la gestión financiera	Fijar criterios para la revisión y fiscalización de los recursos a cargo del Instituto	Verificar que las diversas áreas administrativas del Instituto que hubieren recibido, manejado, administrado o ejercido recursos, (así como, en el caso de los egresos) lo hagan conforme a la normatividad aplicable, los programas aprobados y montos autorizados	Revisar que las operaciones presupuestales que realice el Instituto se hagan con apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables	Emitir los lineamientos, instruir, desahogar y resolver los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en contra de los servidores públicos del Instituto	Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos del Instituto	Recibir denuncias o quejas directamente relacionadas con el uso y disposición de los ingresos y recursos del Instituto por parte de los servidores públicos del mismo y desahogar los procedimientos a que haya lugar	Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones	Otras											
Nayarit																					
Nuevo León																					
Oaxaca	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (art. 288).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Puebla	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla (art. 109).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Queretaro	Ley Electoral del Estado de Querétaro (art. 36).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Quintana Roo	Ley Electoral de Quintana Roo (art. 88).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

no existe la figura de contralor interno en el instituto electoral de la entidad

no existe la figura de contralor interno en la comisión estatal electoral

San Luis Potosí	Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí (art. 76).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sinaloa	***No existe la figura de contralor interno en el consejo estatal electoral***													
Sonora	***No existe la figura de contralor interno en el consejo estatal electoral***													
Tabasco	Ley Electoral del Estado de Tabasco (art. 362).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tamaulipas	Código Electoral para el Estado de Tamaulipas (art. 147).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tlaxcala	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala (art. 451).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Veracruz	Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (art. 135).		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X (ejecutar las sanciones derivadas de los acuerdos que recaigan a los dictámenes presentados al consejo general).
Yucatán	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán (art. 144 d).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Zacatecas	***No existe la figura de contralor interno en el instituto electoral de la entidad***													

Fuente: Elaboración propia con base en códigos y leyes electorales de cada entidad federativa.

**Cuadro 5. Formas de elección de secretarios ejecutivos
u homólogos en los institutos electorales estatales**

Estado	Figura	Elegido por
Aguascalientes	Secretario Técnico	Consejo General
Baja California	Secretario Fedatario	Consejo General
Baja California Sur	Secretario General	Consejo General
Campeche	Secretario Ejecutivo	Consejo General
Coahuila	Secretario Técnico	Consejo General
Colima	Secretario Ejecutivo	Consejo General
Chiapas	Secretario Ejecutivo	Consejo General
Chihuahua	Secretario General	Asamblea General
Durango	Secretario Ejecutivo	Consejo Estatal Electoral
Distrito Federal	Secretario Ejecutivo	Consejo General
Guanajuato	Secretario	Consejo General
Guerrero	Secretario Técnico	Consejo Estatal Electoral
Hidalgo	Secretario General	Consejo General
Jalisco	Secretario	Pleno del Instituto
Estado de México	Secretario General	Congreso del Estado
Michoacán	Secretario General	Consejo General
Morelos	Secretario Ejecutivo	Consejo Estatal Electoral
Nayarit	Secretario Técnico	Consejo Estatal Electoral
Nuevo León	Secretario	Comisión Estatal Electoral
Oaxaca	Secretario General	Consejo General
Puebla	Secretario General	Consejo General
Querétaro	Secretario Ejecutivo	Consejo General
Quintana Roo	Secretario General	Consejo General
San Luis Potosí	Secretario Ejecutivo	Pleno del Consejo
Sinaloa	Secretario General	Consejo Estatal Electoral
Sonora	Secretario	Consejo Estatal
Tabasco	Secretario Ejecutivo	Consejo General
Tamaulipas	Secretario	Junta Estatal Electoral
Tlaxcala	Secretario General	Congreso del Estado
Veracruz	Secretario	Consejo General
Yucatán	Secretario Ejecutivo	Consejo General
Zacatecas	Secretario Ejecutivo	Consejo General

Fuente: Corona 2008.

FUENTES CONSULTADAS

- Aziz Nassif, Alberto. 2006. Elecciones y desencanto democrático. Disponible en www.ajlas.org/v2006/paper/2006vol19no103.pdf (consultada el 12 de mayo de 2011).
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Bratton, Michael. 1998. "Second Elections in Africa". *Journal of Democracy* 3, vol. 9 (julio): 51-66.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. 2010. Disponible en <http://www.ieeg.org.mx/pdf/normatividad/cipeeg.pdf> (consultada el 12 de mayo de 2011).
- Coppedge, Michael. 1994. *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.
- Corona Armenta, Gabriel. 2008. La reforma constitucional de 2008: ¿Un atentado a la autonomía del Instituto Electoral del Estado de México? En *Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Disponible en http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/2009/03/3er_congreso_nal_opam.pdf (consultada el 12 de mayo de 2011).
- Diamond Larry y Leonardo Morlino. 2004. "The quality of Democracy: an overview". *Journal of Democracy* 15 (septiembre-octubre). Disponible en http://muse.jhu.edu/login?uri=/journals/journal_of_democracy/v015/15.4diamod.html (consultada el 16 de enero de 2011).
- Eisenstadt, Todd. 2004. *Courting democracy in Mexico: party strategies and electoral institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elvira de la Torre, José Antonio. 2008. Evolución de la legislación electoral en Jalisco, 1997-2005. En *El federalismo electoral en México*, Jacqueline Peschard, 415-54. México: UNAM/ Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa.

- Emmerich, Gustavo Ernesto. 2005. Del municipio libre a la supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal, 1910-1928. En *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, coord. Gustavo Ernesto Emmerich. México: UAM/IEDF.
- Fish, M. Steven. 2001. The Dynamics of Democratic Erosion. En *Postcommunism and the Theory of Democracy*, eds. Richard D. Jr. Anderson, M. Steven Fish, Stephen E. Hanson y Philip G. Roeder. Nueva Jersey: Princeton University Press, Princeton.
- Freidenberg, Flavia. 2009. Oportunistas, idealistas y adversarios en el proceso de reforma electoral en México (2007/2008). En *México, el nuevo escenario político ante el bicentenario*, coords. Manuel Alcántara Sáez y Ernesto Hernández Norzagaray. España: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Gómez, Ricardo. 2008. "Se van Latapí y Morales del IFE". *El Universal*, 07 de febrero, sección México. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/480417.html> (consultada el 12 de mayo de 2011).
- Guerrero, Jaime. 2011. "Alonso Criollo y compañía en el IEE son espurios: PRI". *Oaxacain. El portal de tu ciudad*, 11 de abril, sección Legislativo. Disponible en <http://www.oaxacain.com/noticias/123/4643.html> (consultada el 12 de mayo de 2011).
- Hartlyn, Jonathan, Jennifer Mc Coy y Thomas Mustillo. 2003. The Quality of Elections in Contemporary Latin America: Issues in Measurement and Explanation. Conferencia presentada en el "XXIV Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA)", 27 al 29 de marzo, en Texas, Estados Unidos. www.unc.edu/depts/polisci/hartlyn/quality_of_elections.doc (consultada el 12 de mayo de 2011).
- . 2009. "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea". *América Latina Hoy*, Vol. 51 (abril): 15-40. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30811731002> (consultada el 12 de mayo de 2011).

- Hernández Becerra, Augusto. 1989. Organismos electorales. En *Diccionario Electoral*. Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral.
- Huchim, Eduardo R. 2009. Elecciones: avances, fallas y simulación. En *México ¿Un nuevo régimen político?*, coord. Octavio Rodríguez Araujo. México: Siglo XXI.
- Jaramillo, Juan. 2006. XVIII. Los órganos electorales supremos. En *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson. México: FCE.
- Latinobarómetro, 2008. *Informe Latinobarómetro 2008*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME LATINOBAROMETRO_2008.pdf (consultada el 12 de mayo de 2011).
- López Montiel, Gustavo, coord. 2009. *Los procesos electorales desde la perspectiva local. Trayectorias, retos y aportaciones de los organismos estatales electorales y del Distrito Federal*. México: IEDF.
- . 2009. La construcción de la democracia desde los organismos electorales en México. En López Montiel, coord., 81-102.
- . 2011. Los restos de los órganos electorales en México, lecciones de las elecciones de 2010. En López, Mirón y Reveles, 653-70.
- , Rosa María Mirón Lince y Francisco Reveles Vázquez, coords. 2011. *Las elecciones en el 2010: un nuevo mapa de poder regional* (inédito).
- López Pintor, Rafael. 2000. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Nueva York: UNDP.
- . 2004. *Administración electoral y consolidación democrática*. Perú: Asociación Civil Transparencia/International IDEA.
- Magaloni, Beatriz. 2006. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mejía, José Gerardo. 2011. "No soy un contralor a modo: Gregorio Guerrero". *Vanguardia*, 2 de mayo, sección

- Política. Disponible en <http://www.vanguardia.com.mx/nosoyuncontraloramodogregorioguerrero-712121.html> (consultada el 12 de mayo de 2011).
- Méndez de Hoyos, Irma. 2004. "La transición mexicana a la democracia: competitividad electoral en México, 1977-1997". *Perfiles Latinoamericanos* 24 (junio): 43-65.
- . 2011. La calidad de las elecciones y los institutos electorales: las elecciones a gobernadores en 2010 en México. En López, Mirón y Reveles, 628-52.
- Merino, Mauricio. 2003. *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio política en México*. México: FCE.
- Mirón Lince, Rosa María. 2008. El Código Electoral del Distrito Federal ¿legislación a la medida?. En *El federalismo electoral en México*, Jacqueline Peschard. México: UNAM/Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa.
- . 2011a. La compleja autonomía de la autoridad electoral en el Distrito Federal. En *Los partidos políticos en el Distrito Federal. Avances estancamientos y retrocesos*, Francisco Reveles Vázquez, 419-42. México: UNAM/Gernika.
- . 2011b. *El PRI y la transición política en México*. México: FCPYS-UNAM/Gernika.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro. 2009. "La equidad electoral formal en las entidades federativas: México (1996-2007)". *Perfiles Latinoamericanos* 33 (enero-junio).
- Mozaffar, Shaheen y Andreas Schedler. 2002. "The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction". *International Political Science Review* 1, vol. 23 (enero): 5-27.
- Nohlen, Dieter. 1998. *Sistemas de partidos y sistemas electorales*. México: FCE.
- Pastor, Robert. 1999. "The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research". *Democratization* 4, vol. 6 (invierno): 1-27.
- Picado León, Hugo. 2006. Calidad de las elecciones en América Latina: La independencia formal de los tribunales en México, Centroamérica y Panamá. Conferencia presentada en el congreso "Encuentro de Latinoamericanistas Españoles:

- Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España”, 21 al 23 de septiembre, en Salamanca, España. Disponible en <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00104361/en/> (consultada el 12 de mayo de 2011).
- Reforma. 2009. “Encuesta Reforma: Poca credibilidad”. *Reforma*, 3 de mayo de 2009. Sección Nacional.
- “Reforman CIPPEO, sólo a través de partidos podrán participar ciudadanos en renovación del IEE”. 2011. *Oaxacain. El portal de tu ciudad*, 23 de marzo. Disponible en <http://www.oaxacain.com/noticias/58/4468.html> (consultada el 12 de mayo de 2011).
- Reveles Vázquez, Francisco. 2009. Repensando el papel de los órganos electorales en el proceso de democratización de México. En López Montiel, 51-79.
- Santiago Castillo, Javier. 2009. “Institutos electorales: rumbos de largo plazo”. *Examen* 170 (abril).
- Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. 2ª ed. Madrid: Alianza.
- Schedler, Andreas. 2004. “From Electoral Authoritarianism to Democratic Consolidation”. En *Mexico’s Democracy at Work: Political and Economic Dynamics*, coords. Russell Crandall, Guadalupe Paz y Riordan Roett, 9-39. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers.
- Segob 2005. ENCUP. Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Disponible en http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/28/1/images/Encarte_2005.pdf (consultada el 12 de mayo de 2011).
- Serra, Gilles. 2010. *Mexico’s Electoral Reform of 2007: A Case of De-Democratization and Partyarchy*. Nuffield College Working Papers in Politics. Disponible en <http://www.nuff.ox.ac.uk/Politics/papers/> (consultada el 12 de mayo de 2011).
- Tilly, Charles. 2003. “Inequality, Democratization and De-Democratization”. *Sociological Theory* 1, vol. 21, (marzo): 37-43.
- Ugalde, Luis Carlos. 2008. *Así lo viví. Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia moderna de México*. México: Grijalbo/Random House Mondadori.

- Urrutia, Alonso. 2008. "Caras largas de Latapí y Morales". *La Jornada*, 08 de febrero, sección Política. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/08/index.php?section=politica&article=007n2pol> (consultada el 12 de mayo de 2011).
- . 2011. "Pugna del IFE con su contraloría ensombrece el escenario electoral". *La Jornada*, 21 de febrero, sección Política. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2011/02/21/index.php?section=politica&article=013n1pol> (consultada el 12 de mayo de 2011).
- Woldenberg, José. 2006. *Los partidos políticos y las elecciones en los Estados Unidos Mexicanos*. Colección Para Entender. México: Nostra Ediciones.