Libro completo en https://tinyurl.com/4vvjexwm
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786075872117e.2025.c6

EL SISTEMA NACIONAL ELECTORAL

María MARVÁN LABORDE
Camilo SAAVEDRA HERRERA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Sistema electoral*. III. *Primeros pasos hacia la nacionalización: reformas electorales 1977-2012*. IV. *La reforma de 2014 y la conformación del sistema nacional*. V. *El complejo diseño del sistema nacional*. VI. *Integración de autoridades*. VII. *La centralización como ruta de implementación*. VIII. *Reflexiones finales*. IX. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El Sistema Nacional Electoral (SNE) es uno de los sistemas que forman parte del orden jurídico mexicano en los que se articulan autoridades de distintos niveles para la ejecución de diversas funciones estatales.[1] A diferencia de otros sistemas —como el de Planeación Democrática para el Desarrollo, el Educativo Nacional, el de Seguridad Pública, el de Información Estadística y Geográfica o el Anticorrupción—, el SNE no existe como tal en la Constitución ni en legislación secundaria relacionada con los procesos e instituciones electorales. Pese a la ausencia de referencias explícitas a él, la articulación de un conjunto de instituciones destinadas a la emisión de normas, la organización de comicios y la resolución de disputas en materia electoral, hace que resulte teórica y empíricamente plausible hablar de la conformación de un Sistema Nacional Electoral a partir de la entrada en vigor de la reforma electoral de 2014.

Esa reforma fue un eslabón más de la larga cadena de reformas constitucionales y legales que inició en el último cuarto del siglo XX para generar certeza en los comicios y fomentar la equidad en las contiendas electorales.[2]

[1] Serna de la Garza, José, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*.

[2] Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000 y Peschard, Jacqueline, "De la conducción gubernamental al

Su singularidad fue, en todo caso, el énfasis que puso al fortalecer la gestión de los procesos electorales locales mediante la homologación de sus normas a las que ya prevalecían en el ámbito federal, la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en el Instituto Nacional Electoral (INE), y la introducción de disposiciones para trasladar al ámbito federal las facultades de designación de los integrantes de las autoridades administrativas y judiciales locales en esta materia.

¿Qué características tiene y cómo ha operado en la práctica el sistema nacional que emergió de la reforma de 2014? En el marco de una obra que analiza de manera transversal algunos de los sistemas nacionales que se han creado en México, este trabajo ofrece una respuesta a estas preguntas a través del análisis jurídico del marco constitucional y legal del SNE, y del examen empírico de su implementación basado en indicadores construidos a partir de fuentes oficiales. En las páginas siguientes presentamos dos argumentos principales. El primero es que la reforma estableció un sistema caracterizado no sólo por la ausencia de bases jurídicas explícitas que ordenen su creación, sino por un entreverado modelo de distribución de competencias que privilegió la centralización de atribuciones en las autoridades nacionales. El segundo es que, pese a la complejidad de este diseño, la operación del SNE ha sido razonablemente exitosa, al menos frente a las experiencias de otros sistemas.

Como se expone más adelante, el éxito en la puesta en funcionamiento del Sistema fue resultado de las capacidades institucionales que las autoridades electorales federales construyeron con antelación a la creación del Sistema. Esto lo hicieron en un contexto de ampliación gradual de sus atribuciones, incluidas las relacionadas con aspectos vinculados a los procesos electorales locales. A ello se sumó un conjunto de determinaciones tomadas por la nueva autoridad nacional de administración electoral —el INE—, que tendieron a ampliar la centralización que ya había definido la reforma de 2014.

El resto del texto se organiza en siete secciones. La primera realiza un breve examen a los conceptos "sistema electoral" y "gobernanza electoral", para plantear que el SNE es un sistema más próximo a la noción de gobernanza que a la idea que tradicionalmente se ha tenido de sistema electoral en el debate académico. La segunda sección expone los primeros pasos que se dieron hacia la construcción de un sistema nacional mediante la revisión de las reformas electorales efectuadas con antelación a 2014. La tercera sección

---

control parlamentario: 30 años de reformas electorales", en Ordorica, Manuel y Prud'home, Jean-François (coords.), *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos,* México, El Colegio de México, 2010.

examina el contexto en el que se aprobó la reforma de 2014 y describe sus características principales. La cuarta analiza el modelo de distribución de competencias que emergió de dicha reforma para destacar la complejidad con la que el Sistema fue diseñado. La quinta pone énfasis en la integración de las autoridades electorales, considerando que ese fue el primer reto que enfrentó la conformación de un sistema propiamente nacional. La sexta sección plantea que el reforzamiento de la centralización fue la apuesta que siguió el INE para lograr convertirse en el rector de la rama administrativa del SNE. El texto concluye con una reflexión breve basada en sus planteamientos principales.

II. Sistema electoral

El concepto "sistema electoral" se emplea predominantemente para aludir al conjunto de reglas que determinan la forma en que los votos deben convertirse en escaños de elección popular.[3] Utilizando esta noción de sistema electoral, se podría decir que en México, a nivel federal, existe un sistema electoral mixto que combina dos formas de elección de los representantes en el Poder Legislativo: un número determinado de personas legisladoras se eligen por el principio de mayoría relativa y otra porción por el sistema de representación proporcional. A ese sistema se añaden los sistemas de las entidades federativas, por lo cual en el país hay, en términos estrictos, 33 sistemas electorales, todos ellos mixtos, pero no necesariamente idénticos entre sí. El carácter mixto tuvo su origen en la célebre reforma político-electoral de 1977, la cual, entre otros aspectos, incorporó la representación proporcional a la Cámara de Diputados. Una reforma posterior ordenó a los congresos locales hacer ajustes a sus constituciones para adoptarlo en todos los estados.

La renovación y ampliación de los marcos jurídicos que regulan las elecciones alrededor del mundo ha propiciado la creación de conceptos adicionales para capturar la complejidad de las normas y procedimientos de la actualidad. Estas normas y procedimientos están relacionados no sólo con la conversión de votos en escaños, sino también con la distribución de com-

[3] Duverger, Maurice, "The influence of electoral systems on political life", *International Social Science Bulletin*, vol. III, núm. 2, pp. 314-343; Lijphart, Arend, "The political consequences of electoral laws, 1945-85", *The American political science review*, Cambridge University Press, vol. 84, núm. 2, junio 1990, pp. 481-496; Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998; Gallagher, Michael y Mitchell, Paul, "Introduction to electoral systems", en Gallagher, Michael y Mitchell, Paul (eds.), *The politics of electoral systems*, Nueva York, Oxford University Press, 2005, pp. 3-23.

petencias entre autoridades, el registro de electores, la ubicación de casillas, la capacitación de funcionarios, el conteo y publicación de resultados, el financiamiento a candidaturas y partidos, la adjudicación de conflictos, la adopción de acciones afirmativas, entre otros muchos temas.[4]

La idea de "gobernanza electoral" destaca entre estos conceptos de reciente creación, por el énfasis que pone en capturar la multiplicidad de normas, instituciones y actores involucrados en el campo electoral. De manera específica, este concepto alude al conjunto de actividades que crean y mantienen el marco institucional en el que ocurren la contienda electoral y el voto, el cual opera en tres niveles: la creación de las normas que regulan la competencia y la gestión de las elecciones; la aplicación de dichas reglas en la organización de comicios, y la resolución de conflictos mediante cauces jurisdiccionales o administrativos.[5]

Cuando se observa lo que ocurre en México en la actualidad, a la luz de la idea de "gobernanza electoral", es posible concluir que el país cuenta con un sistema único que articula las actividades mediante las que se desarrolla la contienda electoral. Este sistema fue producto de una pléyade de reformas constitucionales y legales que gradualmente articularon a múltiples normas, instituciones y actores tanto federales como locales. El momento más emblemático de este proceso fue la promulgación de la reforma político-electoral de 2014; a partir de ella se emitieron leyes de carácter general —es decir, aplicables a nivel federal y local— en materia electoral, de tal forma que la organización y la resolución de conflictos en materia electoral no se efectúan de manera separada por autoridades federales o locales, sino que están articuladas en un sistema nacional.[6]

III. Primeros pasos hacia la nacionalización: reformas electorales 1977-2012

La reforma político-electoral de 2014 será considerada por la historia como la que generó un sistema nacional. Sin embargo, algunas reformas constitucionales que le precedieron impusieron ciertas condiciones a las entidades de la Re-

[4] Sobre la diversidad de aspectos que se abordan en las reformas electorales que no encajan en la concepción tradicional de sistema electoral, véase el trabajo de Freidenberg y Došek (2016) y de Freidenberg y Uribe (2019).

[5] Mozaffar, Shaheen y Andreas Schedler, "The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction", *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 1, 2002.

[6] Jacobo Molina, Edmundo, "La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?", *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 187, 2014, pp. 13-22.

pública para que en el proceso de transición y consolidación de la democracia mexicana ninguna se quedara rezagada.

Hay al menos cuatro reformas constitucionales y una legal que precedieron a la reforma de 2014 en cuanto a la integración de un sistema nacional o, dicho de otro modo, a la transferencia a las autoridades federales de facultades y funciones que eran competencia de las autoridades locales. El artículo 41 de la Constitución se reformó por primera vez en 1977, y desde entonces es ahí donde están las principales disposiciones y principios de la gobernanza electoral, al menos en lo que se refiere al reconocimiento de los partidos políticos y sus prerrogativas, y la autoridad electoral administrativa. Para adoptar otras innovaciones democráticas, las reformas al artículo 41 se acompañaron de cambios a los artículos 115, 116 y 122, que respectivamente regulan al municipio, las Constituciones de las entidades y al antes denominado Distrito Federal, ahora Ciudad de México. En materia jurisdiccional, las reformas están principal, aunque no exclusivamente, en el artículo 99, que a partir de 1996 incluyó una serie de disposiciones de alcance federal y local.

La reforma constitucional del 17 de marzo de 1987 no fue, en sentido estricto, una reforma electoral, pues tuvo como objetivo primordial reformar al sistema de impartición de justicia para considerarlo como una garantía individual, según el léxico usado en aquella época, que hoy parece tan lejana.[7] El constituyente permanente —o poder reformador de la Constitución según otras posiciones teóricas— introdujo en esta reforma un conjunto de normas relacionadas con los poderes judiciales de los estados, que hasta antes de esta fecha no recibían mención alguna.[8] En el proceso escindieron las directrices constitucionales que atañen a los gobiernos municipales de los estados. A partir de 1987, el artículo 115 se dedica de manera exclusiva al municipio y se introduce un cambio radical en el contenido del artículo 116, que quedó consagrado para definiciones constitucionales que deberían acatar los poderes de los estados.

Es en el contexto de esta reforma como se introduce la obligatoriedad de incorporar el sistema electoral mixto, tanto en los municipios como en los congresos locales. Al artículo 115 se le adiciona la fracción VIII, que a la letra dice: "Las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios". El artículo 116 quedó compuesto por seis fracciones; la fracción I, dedicada al

[7] *DOF*, 17 de marzo de 1987. Decreto por el que se reforman los artículos 17, 46, 115 y 116 de la CPEUM, disponible en *https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4644964&fecha=17/03/1987#gsc.tab=0*

[8] Para un análisis de las implicaciones jurídicas de la idea de "constituyente permanente", véase el texto de Velasco Rivera y Colón Ríos (2023).

Poder Ejecutivo; la fracción II, al Poder Legislativo; la fracción III, al Poder Judicial; la fracción IV, a los tribunales de lo contencioso administrativo; la fracción V, a las relaciones laborales del gobierno del Estado con sus empleados; la fracción VI, y última, se dedica a la posibilidad de la Federación y los estados de asumir ciertas funciones en la ejecución de obras y la celebración de convenios entre los diferentes órdenes de gobierno. En la fracción II, párrafo tercero, se establece que "En la legislación electoral respectiva se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales".

La adopción de un sistema electoral mixto, piedra fundamental del proceso de transición a la democracia mexicana, quedó establecida como una característica obligatoria en los tres ámbitos de gobierno. Las minorías deberían ser integradas en los ayuntamientos y en los congresos locales.

En 1990 se creó el Instituto Federal Electoral, institución emblema de la construcción de la democracia en México, con la finalidad de darle certidumbre a los procesos electorales federales.[9] Una de las desconfianzas más grandes de la ciudadanía era la ausencia de un padrón confiable. El estado de Baja California, que había tenido su primera alternancia en 1989, cuando el panista Ernesto Ruffo Appel ganó la gubernatura, había implementado con éxito el levantamiento de un padrón y la emisión de la primera credencial para votar con fotografía que permitiría la plena identificación de las personas votantes.

La reforma electoral de 1993 desarrolló en el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (Cofipe) la normativa para implementar la credencial para votar con fotografía, así como el levantamiento de un padrón a través de la técnica censal. Ambos instrumentos, pensados para las elecciones federales, terminaron imponiéndose como el padrón único y la identificación oficial, inclusive más allá de las elecciones federales y locales. A través de convenios de colaboración, el Registro Federal Electoral elaboró, desde entonces, las listas nominales para las elecciones federales y locales. Por la vía de los hechos, el IFE asumió esta delicada responsabilidad de manera nacional.

Relacionado con el empadronamiento de la población y la organización electoral, el IFE desarrolló capacidades institucionales para lo que conocemos como la geografía electoral, que ha dividido al país en unidades minúsculas llamadas "secciones electorales". En los procesos de renovación de la demarcación de las fronteras distritales, normalmente se reagrupan secciones electorales completas. Desde la década de los noventa, la cartografía del IFE

---

9 Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*; Woldenberg, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*.

sirvió como base para el diseño de los distritos locales, y frecuentemente los institutos locales firmaban un convenio con el Registro Federal Electoral para que este diseñara las fronteras a sus distritos locales.

La reforma constitucional de 1996 ha sido considerada como la reforma en la que se dio el paso decisivo de la transición mexicana, porque le dio autonomía constitucional al IFE, al separarlo de manera definitiva del Poder Ejecutivo y consolidar una serie de medidas que lograron garantizar la equidad del sistema electoral mexicano.[10] Se introdujeron importantes reformas al artículo 116, que desarrolla una muy amplia fracción IV constitucional dedicada a las características de la gobernanza del sistema electoral, que deberían adoptarse en las constituciones y legislaciones locales; estas mismas se replican en el artículo 122 para el Distrito Federal.[11]

Es evidente que el constituyente permanente tenía claro que había que imponer a los estados y al Distrito Federal las condiciones democratizadoras más importantes de gobernanza electoral, que fueron definidas desde el Congreso de la Unión para normar en el ámbito federal: se impusieron los principios que debían normar la función electoral; autonomía de la autoridad administrativa; una robusta autoridad jurisdiccional; fortalecimiento de la financiación pública; fiscalización de los gastos de los partidos políticos; topes a los gastos de campaña; un sistema de medios de impugnación y las sanciones correspondientes para los actores políticos que cometieran actos ilícitos. Además, como parte de esa reforma político-electoral, se expidió la primera ley de carácter general: la "Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral", que como se define desde su artículo 1o. es de observancia para toda la República.

La reforma constitucional de 2007 creó el llamado "modelo de comunicación política", que prohibió a los partidos políticos en particular, pero en realidad a cualquier persona física y/o moral, comprar tiempo aire en los medios de comunicación para promocionar a los partidos y sus candidatos, tanto en tiempos de campañas electorales como en tiempos no electorales. La propaganda político-electoral se haría a partir de 2008 a través de los tiempos del Estado, al que tendrían derecho los partidos políticos y las autoridades electorales. Esta restricción se impuso a todos los medios y a todos los partidos, ya fueran de carácter federal o local.

---

[10] Garrido, Sebastián, *La reforma definitiva: un análisis de por qué y cómo la reforma electoral de 1996 desencadenó la caída del régimen priista*.

[11] *Diario Oficial de la Federación,* 22 de agosto de 1996, disponible en: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996#gsc.tab=0* (fecha deconsulta: 7 de octubre de 2023).

La reforma al artículo 41 constitucional establece, en el apartado B, que el Instituto Federal Electoral será la autoridad única para administrar los tiempos del Estado en materia de radio y televisión, tanto en procesos electorales como locales, con independencia de que estos sean coincidentes o no. De nueva cuenta, a través de adiciones a los artículos 116 y 122, se trasladan una serie de obligaciones a los partidos y a las autoridades locales que recogen las innovaciones en el ámbito federal.

La fracción IV del artículo 116 pasó de nueve (a-i) a catorce incisos (a-n). Muchas fueron las imposiciones de la reforma federal en los sistemas electorales locales en materia de gobernanza. Por ejemplo, en el inciso a) se imponen consideraciones de tiempo para propiciar la concurrencia de las elecciones federales y locales. Llama particularmente la atención el inciso d), que ya prefigura la posibilidad de que una autoridad local convenga con el IFE para que organice su proceso electoral. El inciso e) reproduce la obligación de los partidos de afiliar ciudadanos de manera individual y prohíbe la afiliación gremial de sindicatos o cualquier otro tipo de organización. En el inciso f) se imponen límites a las autoridades locales para que no intervengan en la vida interna de los partidos políticos. En el inciso i) se les garantiza a los partidos el acceso a la radio y televisión en los términos del artículo 41, lo que supone que se trasladan todas las prohibiciones respecto de la adquisición de tiempo aire. En el inciso j) se impone la obligación de delimitar los tiempos de las precampañas y las campañas reproduciendo también la lógica del artículo 41. En el inciso k) se establece como obligatoria la coordinación con el IFE en materia de fiscalización. En el inciso l) se impone la obligación de establecer mecanismos de recuento, tanto a las autoridades administrativas como a las jurisdiccionales. Por último, el inciso m) instruye a los congresos locales a definir causas de nulidad de la elección. Todas estas definiciones incluidas en el artículo 116, y que el numeral 122 las da por reproducidas para el Distrito Federal, abonan a la construcción de una gobernanza electoral cada vez con más fuertes características nacionales.

La reforma constitucional de 2012 introdujo algunos nuevos instrumentos de participación ciudadana, comúnmente llamadas "formas de democracia directa", que coexisten con la democracia representativa, a saber: candidaturas sin partido, mal llamadas "candidaturas independientes", consultas populares y la iniciativa de ley presentadas directamente por la ciudadanía. El corazón de las reformas está en el artículo 35 de la Constitución que, como es bien sabido, consagra los derechos del ciudadano. En la fracción II, el derecho a registrar una candidatura ya no queda como prerrogativa monopolizada por los partidos políticos; ahora las personas podrán solicitar su registro de manera independiente, es decir, sin necesidad de que un partido político

promueva su candidatura; las condiciones se dejan a la legislación correspondiente, en el ámbito federal al Cofipe y en el ámbito local a las respectivas leyes electorales; pero al ser este un derecho ciudadano, debe entenderse que esta reforma afecta por igual a las elecciones federales como a las locales y a las municipales. En la fracción VII se establece como un derecho ciudadano la capacidad de iniciar leyes, y en la VIII, votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. Es menester reconocer que algunas entidades de la República se habían adelantado en la inclusión de estas formas de participación directa; sin embargo, a partir de esta reforma se convierten en obligatorias para todas las entidades.

El proceso de conformación de un sistema nacional inició antes de 2014; gradualmente se introdujeron modificaciones constitucionales y legales que ampliaron la competencia regulativa de la Federación respecto de los procesos electorales locales (cuadro 1).

Cuadro 1. El proceso de nacionalización previo a la reforma electoral de 2014

Procesos	*1987*	*1993*	*1996*	*2007*	*2012*
Sistema electoral mixto (rep. proporcional + mayoría)	X				
Registro de electores y emisión de credencial		X			
Geografía electoral		X			
Bases para autoridades administrativas y judiciales			X		
Bases para financiamiento público a partidos			X		
Sistema de medios de impugnación					
Administración de tiempos en radio y televisión				X	
Bases para la concurrencia de jornada electoral				X	
Bases para nulidades electorales				X	
Bases para candidaturas independientes					X
Bases para consultas populares					X

Fuente: elaboración propia.

En el ámbito jurisdiccional, la nacionalización no solo involucró la emisión de reglas, sino también la conformación de un sistema de medios de impugnación donde están articuladas autoridades federales y locales. Por su parte, en el ámbito administrativo, la nacionalización supuso la ejecución

por parte del IFE, de competencias directamente relacionadas con cuestiones locales, como el registro de electores, la emisión de la credencial para votar, la geografía electoral y la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión.

A partir del recuento previo, se puede afirmar que la reforma de 2014 es la radicalización del proceso de nacionalización del Sistema y la gobernanza electoral que inició con la reforma constitucional de 1987. Es dudoso si esta disminución de la autonomía de las entidades se justificaba o no; lo que no es discutible es que en nombre de la democratización se disminuyó de manera notable la autonomía de las entidades federativas en materia electoral.

IV. La reforma de 2014 y la conformación del sistema nacional

La reforma electoral de 2014 se presenta en el contexto del Pacto por México,[12] una agenda ambiciosa de reformas constituciones y legales que el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) impulsó al principio de su sexenio.[13] El Pacto se firmó apenas el segundo día de iniciado el gobierno y contó con el respaldo de los que en ese momento eran los tres grandes partidos nacionales: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).[14] A decir del propio texto del Pacto por México, su propósito era generar los acuerdos necesarios para destrabar las llamadas "reformas estructurales",[15] que infructuosamente habían tratado de impulsar los presidentes Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) en los dos sexenios panistas, y que por falta de acuerdos en el Poder Legislativo se quedaron en el tintero.[16]

---

[12] Disponible en: *https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf* (fecha de consulta: 31 de julio de 2023).

[13] Elizondo Mayer-Serra, Carlos, "Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Elsevier*, vol. 62, núm. 230, mayo-agosto, 2017, pp. 21-49.

[14] En enero de 2013 se adhirió al Pacto el Partido Verde Ecologista de México.

[15] Reforma en materia energética, reforma en materia de telecomunicaciones y reforma educativa.

[16] Entre 1997 y 2018 el partido del presidente no obtuvo mayoría absoluta en el Congreso. Se conoce este periodo como los años de los gobiernos sin mayoría, a pesar de que en el periodo hubo más de dos centenas de reformas constitucionales el PRI fue muy hábil para bloquear a los presidentes panistas en las reformas estructurales. Sobre este tema véase el trabajo de Casar (2013) o de Casar y Marván (2014).

En términos generales, el Pacto por México tuvo tres grandes ejes rectores: el fortalecimiento del Estado mexicano; la democratización de la economía y la política a través de la aplicación eficaz de los derechos sociales, y la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. El pacto se divide en cinco grandes acuerdos que comprenden 95 compromisos: primero, sociedad, derechos y libertades (compromisos 1 al 36); segundo, crecimiento económico, empleo y competitividad (compromisos 37 al 73); tercero, seguridad y justicia (compromisos 74 al 81); cuarto, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción (compromisos 82 al 85), y quinto, gobernabilidad democrática (compromisos 86 al 95).

En el proemio de los acuerdos para la gobernabilidad democrática se reconoce la pluralidad del sistema político mexicano, y que "ninguna fuerza política puede gobernar en solitario, por lo que resulta indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilicen de la conducción del país y sus problemas".[17] Este apartado a su vez se subdivide en ocho puntos: 5.1 Gobiernos de coalición; 5.2 Toma de protesta del presidente el 15 de septiembre; 5.3 Partidos políticos y elecciones; 5.4. Reforma del Distrito Federal; 5.5 Revisión global de los fueros; 5.6 Leyes reglamentarias de la reforma política; 5.7 Revisar la reelección de los legisladores, y 5.8 Medios de comunicación.

El interés de Peña Nieto se centraba en las reformas estructurales comprendidas en el segundo compromiso. En aquel momento las reformas se consideraban indispensables para poder impulsar un desarrollo económico más acelerado. Esta preocupación del PRI en su retorno al poder, después de doce años de gobiernos del PAN, generó un espacio de negociación, donde tanto el PAN como el PRD tuvieron la oportunidad de introducir temas y preocupaciones que no necesariamente eran compartidas por el PRI. En el "toma y daca", propio de la construcción de acuerdos, fue que se logró introducir la transformación radical del sistema electoral del país, o para hablar con mayor precisión, del sistema electoral federal y los sistemas electorales locales de las 32 entidades federativas. La idea con la que arrancaron era generar el SNE. La postura del PAN era la más radical, quería la desaparición total de los institutos locales, la consolidación de un código nacional que normara la totalidad de las elecciones y, por supuesto, la eliminación de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en el ámbito local. El PRD tenía una postura más moderada, que sólo buscaba quitar a los congresos locales

[17] Pacto por México, disponible en: *https://embamex.sre.gb.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf*, p. 17.

la facultad de nombrar a los consejeros electorales. En el texto del pacto se firmaron los siguientes acuerdos:

> 5.3 Partidos Políticos y Elecciones
>
> Los partidos políticos requieren de un marco jurídico que genere mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto. De igual forma, los procesos electorales tienen que ser más baratos y más transparentes. Para lograr estos objetivos, se impulsarán las siguientes acciones:
>
> — Se aprobará una Ley General de Partidos para dar un marco jurídico estable y claro a la actuación de los mismos tanto en tiempos electorales como en tiempos no electorales. (Compromiso 89)
> — Se impulsará una Reforma Electoral que atienda los siguientes temas (Compromiso 90):
> Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos.
> Disminución en el monto de los topes de campaña.
> (Incorporación a las causales de nulidad de una elección lo siguiente: 1) el rebase de los topes de campaña; 2) la utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral; 3) la compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades periodísticas, con la correspondiente sanción al medio de que se trate)
> — Revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios.
> — Prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, despensas, y materiales de construcción.
> — Fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto.
> — *Crear una autoridad de carácter nacional y una legislación única que se encargue tanto de las elecciones federales*, como de las estatales y municipales. (Pacto por México p.18, resaltado propio).

La introducción del tema electoral fue por presión del presidente del PAN Gustavo Madero, y en menor medida de Jesús Zambrano, del PRD. Ambos partían de la hipótesis, nunca comprobada, de que la democracia en las entidades de la República estaba rezagada porque las instituciones locales estaban cooptadas por el gobernador(a) en turno; de manera por demás simplona, aseguraban que en aquellos estados en los que no había habido alter-

nancia era porque las personas integrantes de los consejos electorales eran manipuladas, o al menos manipulables, por el gobernador.[18]

La reforma constitucional de 2014 en materia político-electoral fue muy amplia, ya que se reformaron tres decenas de artículos constitucionales y se agregaron 21 transitorios para tratar de controlar el resultado final de los procesos legislativos que deberían completar las reformas planteadas.[19] Políticamente fue presentada como una reforma de Estado, en la que se incluyeron temas por demás diversos, que fueron mucho más allá de la nacionalización del sistema electoral. El dictamen de la reforma incluyó a 36 iniciativas diversas, presentadas por todos los partidos políticos, muchas de ellas contradictorias entre sí, lo cual explica la muy poco ortodoxa combinación de temas políticos y electorales.

Ha sido documentado que, en el marco del Pacto, la redacción de las reformas se acordaba entre las dirigencias de los partidos en la Secretaría de Gobernación, y luego se entregaba al Congreso para su aprobación, de preferencia sin discusión y sin alteraciones sustanciales.[20] No obstante, en el caso de la reforma electoral sí hubo discusión tanto en el Congreso como en la opinión pública. La iniciativa de reforma se presentó en el Congreso el 2 de diciembre de 2013 y se publicó el 10 de febrero de 2014. Paradójicamente, a pesar de los graves efectos sobre la autonomía de las entidades, el documento que da cuenta de este proceso indica que dieciocho congresos locales votaron a favor; no registra un solo voto en contra.[21]

La reforma aprobó la reelección consecutiva para el Poder Legislativo federal y los locales, así como para los ayuntamientos. Rechazó la aprobación de la segunda vuelta en la elección presidencial y de las gubernaturas por falta de consenso entre los tres grandes partidos, y dejaron asentado en la exposición de motivos, las consecuencias negativas que había traído en

---

[18] A pesar de que en 2010 el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México había publicado el estudio elaborado por César Astudillo y Lorenzo Córdova (2010), "Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura", en el que comprobaron que la sujeción de los consejeros al Poder Ejecutivo estaba directamente relacionada con el proceso de negociación del presupuesto y la práctica común de tener que recurrir a la Secretaría de Finanzas para negociar ampliaciones presupuestales, la reforma de 2014 no hizo nada por garantizar la suficiencia presupuestaria.

[19] *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014.

[20] Elizondo Mayer-Serra, Carlos, "Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Elsevier*, vol. 62, núm. 230, mayo-agosto, 2017, pp. 21-49

[21] Vease *https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/216_DOF_10feb14.pdf.* En este punto hay que llamar la atención acerca de los congresos locales tradicionalmente no han servido de freno a la concentración de funciones en las autoridades federales, ni en el ámbito electoral ni en ningún otro espacio de la vida pública.

América Latina por la diferencia esencial con Francia, donde la segunda vuelta (*ballotage)* se aplica tanto en la elección presidencial como en la Asamblea Nacional; también hay que mencionar que en Francia no existe la representación proporcional; en ese país las minorías se incluyen a través del sistema de segunda vuelta.

La reforma electoral tenía un objetivo principal: "fortalecer a las autoridades electorales en su desempeño para que no haya resquicios de subordinación a algún poder".[22] Para ello, se creó el Instituto Nacional Electoral, que sustituyó al IFE, y se le otorgaron muchas facultades en materia local, analizadas más adelante. Al respecto, conviene recordar que el PAN y el PRD habían demandado la desaparición de las autoridades administrativa y jurisdiccional en el ámbito local. El PRI se resistió, y al final encontraron una solución híbrida por demás compleja. Por ello, aunque subsistieron las autoridades administrativas, el nombramiento de los consejeros electorales quedó a cargo del órgano de dirección de la autoridad nacional, el INE. Por su parte, se determinó que los magistrados de los tribunales electorales locales fueran nombrados por otro órgano federal: el Senado de la República. Las decisiones de los tribunales locales pueden ser impugnadas frente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); es frecuente que las impugnaciones más importantes lleguen hasta la Sala Superior del TEPJF después de largas y contradictorias cadenas impugnativas. Es por demás peculiar que dos órganos federales hayan quedado a cargo del nombramiento de las autoridades electorales locales por la desconfianza hacia los congresos locales.

En el artículo 41 se establecieron las nuevas condiciones del Sistema Nacional. En la base I, párrafo cuarto, se configuró un nuevo umbral de participación, que se elevó al tres por ciento de la votación válida, y que deberá operar tanto en el ámbito federal como local. Dicho de otro modo, este cambio supuso una medida de nacionalización del sistema en el ámbito estricto de la conversión de votos en escaños.

La base III de artículo regula el modelo de comunicación política. Ahí, en el apartado A, primer párrafo, se ratificó al INE como la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión. En el inciso g) del mismo apartado se establece que el INE tiene de manera exclusiva la facultad de distribuir el tiempo que corresponde a las autoridades federales y locales. El apartado B especifica que en las elecciones de las entidades federativas también será el INE el encargado de administrar los tiempos del Estado en radio y televisión, en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

[22] *Ibidem*, p. 633.

La base V desarrolla las facultades del INE y de las autoridades administrativas locales, es decir, los denominados "organismos públicos locales" (OPL). En concreto, en los apartados B y C se determinan las competencias de una y otras autoridades.

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral, en los términos que se establecen en esta Constitución y en las leyes:

1. Para los procesos electorales federales y locales:

   a) La capacitación electoral;
   b) La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
   c) El padrón y la lista de electores;
   d) La ubicación de casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
   e) Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
   f) La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
   g) Las demás que determine la ley.

2. Para los procesos electorales federales:

   a) Los derechos y acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
   b) La preparación de la jornada electoral;
   c) La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
   d) Los escrutinios y los cómputos en los términos que señale la ley;
   e) La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
   f) El cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos uninominales, y
   g) Las demás que determine la ley.

En los dos últimos párrafos de esta base se establece que las entidades federativas están en libertad de convenir con el INE la organización de un determinado proceso electoral, y, de la misma manera, un partido político

podrá solicitar al INE que organice la elección de sus dirigentes.[23] El último párrafo se dedica a la fiscalización de las finanzas de los partidos y se establece que el Consejo General del INE no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales. Hay que subrayar que de manera explícita se establece en el último párrafo del apartado B, que esta facultad es exclusiva del Consejo General del INE. Ahí se indica a la letra que "[e]n el caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior".

En el apartado C de la base V se consignaron las facultades que quedarían a cargo de los OPL:

Apartado C: En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

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

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

[23] En este caso, correspondería al Consejo General del OPL solicitar al INE que se encargue de la elección, a diferencia de la facultad de asunción del INE en el que es el Consejo General del INE quién decide que no se le puede confiar al OPL la organización de la elección.

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

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.

Por último, el apartado D de la base V establece la obligación del INE de consolidar un solo Servicio Profesional Electoral Nacional, donde deberán integrarse tanto el personal del INE como el de los OPL.[24]

A través de la reforma al artículo 115 constitucional se establece la obligación de reformar las Constituciones locales para establecer la reelección en el ámbito municipal, con las mismas restricciones que se decidieron para las elecciones de diputados federales; es decir, la postulación debe provenir del partido por el que se compitió en la elección anterior, con la salvedad de haber renunciado antes de la mitad del periodo para el que habían sido elegidos.

A pesar de que el artículo 116, fracción IV, inciso c), establece que las autoridades administrativas deben gozar de autonomía en su funcionamiento, es menester reconocer que esta reforma disminuyó sustancialmente sus capacidades de decisión. La reforma no estableció una relación propiamente jerárquica entre el INE y los OPL, pero confirió al Consejo General del INE la atribución de nombrar y remover a los integrantes de sus consejos generales, y con ello quedó implícita la facultad del Consejo General de supervisar prácticamente cualquier acuerdo tomado por estos, así como su implementación. En la fracción II se imponen las condiciones para la reelección de diputados locales. Se copian de las condiciones federales el máximo de sobrerrepresentación. Como venía sucediendo desde 1996 en la fracción IV, se establecen las condiciones que en materia electoral deben cumplirse en las respectivas Constituciones y legislaciones electorales. En el inciso c) se encuentran las bases de la relación entre el INE y los OPL, que lo reproducimos a continuación:

[24] Antes de la reforma de 2014 no todas las entidades tenían un servicio profesional electoral que estableciera reglas de entrada, promoción y remoción.

Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz; cada partido contará con un representante en dicho órgano.

2o. El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en los términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá un consejero para un nuevo periodo.

3o. Los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser relectos: percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por las causas graves que establezca la ley.

4o. Los consejeros electorales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores a su encargo.

5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública en los términos que determine la ley.

6o. Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fe pública para los actos de naturaleza electoral cuyas atribuciones y funcionamiento serán regidas por la ley.

7o. Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conforme lo determine la ley.

La ampliación de las competencias legislativas de la Federación, gracias a las de las entidades federativas, había sido una de las facetas más visibles de la nacionalización. La reforma de 2014 amplió aún más estas competencias, no sólo introduciendo un voluminoso catálogo de disposiciones constitucionales que debieron seguir las autoridades locales, sino confiriendo al Congreso federal facultades para expedir leyes generales en materia electoral. La fracción XXI, inciso a), del artículo 73, que facultó al Congreso para emitir "Las leyes generales en materia de secuestros, trata de personas, y delitos electorales que establezcan como mínimo los tipos penales y sus sanciones", y la fracción XXIX, inciso U), "Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución".

En ejercicio de estas atribuciones, el Congreso expidió tres nuevas leyes de carácter general, con lo que quedó conformado lo que consideramos es el marco normativo del Sistema Nacional Electoral: la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales (LGIPE), compuesta por 493 artículos; la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), que separó del Código Penal Federal lo relativo a los delitos electorales y sus sanciones, compuesta por veintiséis artículos, y la Ley General de los Partidos Políticos (LGPP), que contiene lo que en el Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales (Cofipe de 2007) correspondía al libro segundo), con 97 artículos. La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), que existía con este carácter desde 1996, y que prácticamente no ha sufrido cambios desde entonces, se compone de 110 artículos. Se expidió también la Ley Federal de Consulta Popular, que como su nombre lo indica no es de carácter general. Las leyes electorales locales quedaron vigentes; en su gran mayoría se adaptaron a las nuevas condiciones nacionales; sin embargo, han subsistido algunas contradicciones que dificultan la implementación de las normas de carácter general. Como es evidente, las leyes generales del SNE hacen mucho más que simplemente distribuir competencias entre los tres órdenes de gobierno.

V. El complejo diseño del sistema nacional

Hasta 2014, las reformas electorales habían tenido como objetivo principal realizar ajustes para hacer frente a los aspectos que resultaron más polémicos en el proceso electoral anterior. Por ejemplo, la reforma de 1993 introdujo las primeras disposiciones en materia de fiscalización para evitar que el PRI obtu-

viera donaciones millonarias del empresariado nacional. La reforma de 1996 estableció un generoso régimen de financiamiento público para hacer frente al enorme gasto que hizo el candidato que ganó la presidencia en 1994.[25] Y la de 2007 buscó inhibir la obtención de aportaciones ilícitas que se detectaron en los casos Pemexgate y Amigos de Fox, así como la realización de las campañas en radio y televisión como las que se emprendieron contra el candidato que perdió la presidencia de 2006 por un margen de 0.56 %.[26]

Como explicamos anteriormente, la reforma de 2014 fue mucho más allá de aspectos puntuales, y no coincidió por completo con el diagnóstico del que partieron los actores involucrados en su aprobación.[27] Aunque sin hacerlo explícitamente, la reforma consolidó un sistema nacional de gobernanza electoral, en el cual están articulados actores, instituciones y normas de diversa índole y jerarquía. La complejidad que se identificó en el contexto de aprobación de la reforma fue tal, que días después de la promulgación del decreto de reforma constitucional, el IFE —que estaba integrado entonces por sólo cuatro de sus nueve consejeros— envió al Congreso de la Unión una nota técnica para advertir sobre las inconsistencias de las nuevas disposiciones.[28]

Como cabría esperar por lo avanzado de las negociaciones, los esfuerzos de la autoridad electoral no impidieron que ese año se emitieran un conjunto de leyes secundarias, que hicieron todavía más complejo el nuevo diseño institucional. Una de las características fundamentales del nuevo sistema es el modelo híbrido de distribución de competencias, en el que opera. Como se aprecia en el cuadro 2, este modelo se caracteriza por conferir atribuciones: a) exclusivas del Instituto Nacional Electoral tanto en lo federal como en lo local; b) concurrentes entre el INE y los OPL, y c) diferenciadas por ámbito, es decir, atribuciones exclusivas para el INE en el ámbito federal y para los OPL en el local.

Las atribuciones centralizadas por completo en el INE están conformadas por algunas que el IFE ya desempeñaba antes de la reforma de 2014, como son: la geografía electoral, el padrón y la lista de electores, así como la administración de tiempos del Estado en radio y televisión. A estas atribucio-

---

[25] Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

[26] Córdova Vianello, Lorenzo, "Las razones y el sentido de la reforma", en Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral de 2007*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

[27] Castellanos, Roberto, "La reforma político-electoral 2014", México, Senado de la República, 2014.

[28] Véase sobre ese documento el texto de Carlos Quiroz que publicó el periódico *Excélsior* el 21 de febrero de 2014, cuyo contenido puede consultarse en: *https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/02/21/944998*.

nes se añadieron otras que no existían, como la designación y remoción de las personas integrantes de los consejos generales de los OPL, y otras más, que en el ámbito local correspondían a las autoridades locales, como la fiscalización de partidos y candidaturas, la capacitación electoral, la ubicación de casillas y la designación de funcionarios de mesas directivas.

CUADRO 2. EL MODELO DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DE LA REFORMA ELECTORAL DE 2014

	Ámbito federal	*Ámbito local*
Centralizadas en INE		
Capacitación electoral	INE	INE
Geografía electoral	INE	INE
Padrón y lista de electores	INE	INE
Ubicación de casillas	INE	INE
Designación de funcionarios de mesas directivas	INE	INE
Radio y televisión	INE	INE
Fiscalización	INE	INE
Designación y remoción de consejeros locales	-	INE
Concurrentes		
Resultados preliminares	INE	INE+OPL
Encuestas o sondeos de opinión	INE	INE+OPL
Observación electoral	INE	INE+OPL
Conteos rápidos	INE	INE+OPL
Impresión de documentos	INE	INE+OPL
Producción de materiales	INE	INE+OPL
Diferenciadas por ámbito		
Prerrogativas de partidos y candidaturas	INE	OPL
Preparación de la jornada electoral	INE	OPL
Escrutinios y cómputos	INE	OPL
Declaración de validez y otorgamiento de constancias	INE	OPL
Cómputo de elección de elección del titular del ejecutivo	INE	OPL
Educación cívica	INE	OPL

FUENTE: elaboración propia.

Sobre estas tres últimas conviene recordar que una de las deficiencias más evidentes de la reforma constitucional fue establecer en el artículo octavo transitorio del decreto en cuestión que "las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales locales, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales". Dado lo anómalo que resultó incluir en un artículo transitorio una norma que modificaba las disposiciones del texto constitucional mismo, una de las primeras determinaciones que tomó el INE, una vez integrado, fue la reasunción de estas funciones.

En cuanto a las atribuciones concurrentes, la reforma de 2014 otorgó al INE competencias para emitir reglas, lineamientos y criterios en materia de resultados preliminares, encuestas y sondeos, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales. Por su parte, los OPL tendrían a su cargo el ejercicio de tales funciones, a partir de las disposiciones emitidas por el Instituto.

Finalmente, en cuanto a las atribuciones diferenciadas por ámbito, que en el ámbito local corresponden en exclusiva a los OPL, se encuentra el otorgamiento de prerrogativas a partidos y candidaturas, la preparación de la jornada electoral, la realización de escrutinios y cómputos, la educación cívica, y la declaración de validez y otorgamiento de constancias. Lo relacionado con la elección del titular del Poder Ejecutivo es una excepción en este último rubro, ya que el cómputo lo realiza el OPL de la entidad, pero la declaración de validez y la emisión de la constancia está a cargo del tribunal electoral local, pero hay que añadir que esta decisión es impugnable frente a la Sala Superior del TEPJF.

La complejidad del esquema de distribución de competencias del Sistema Nacional quedó reflejada en la emisión y actualización de las leyes generales y federales, mencionadas en la sección previa. Esa complejidad fue determinante para que un conjunto amplio de actores y autoridades impugnaran, por la vía de la acción de inconstitucionalidad, los contenidos de estas leyes ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De acuerdo con la revisión efectuada en la elaboración de este trabajo, se identificó que en 2014 se promovieron diez acciones de inconstitucionalidad contra las normas generales que expidió el Congreso de la Unión, como resultado de la aprobación de la reforma constitucional de 2014. A esas diez acciones se sumaron otras 63, que se controvirtieron en normas aprobadas por los congresos locales en el mismo 2014, y 56 más en 2015. Ciertamente, como se aprecia en el cuadro 3, 129 de los 250 expedientes de acciones de inconstitucionalidad que conoció la Suprema Corte en el bienio 2014-2015 se originaron en normas derivadas de la reforma electoral de 2014.

CUADRO 3. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 2014-2015

	Relacionadas con la reforma electoral 2014			*No relacionadas con la reforma de 2014*	*Total*
	Normas generales/ federales	*Normas locales*	*Subtotal*		
2014	*10*	*63*	*73*	*37*	*110*
2015	*-*	*56*	*56*	*84*	*140*
Total	*10*	*119*	*129*	*121*	*250*

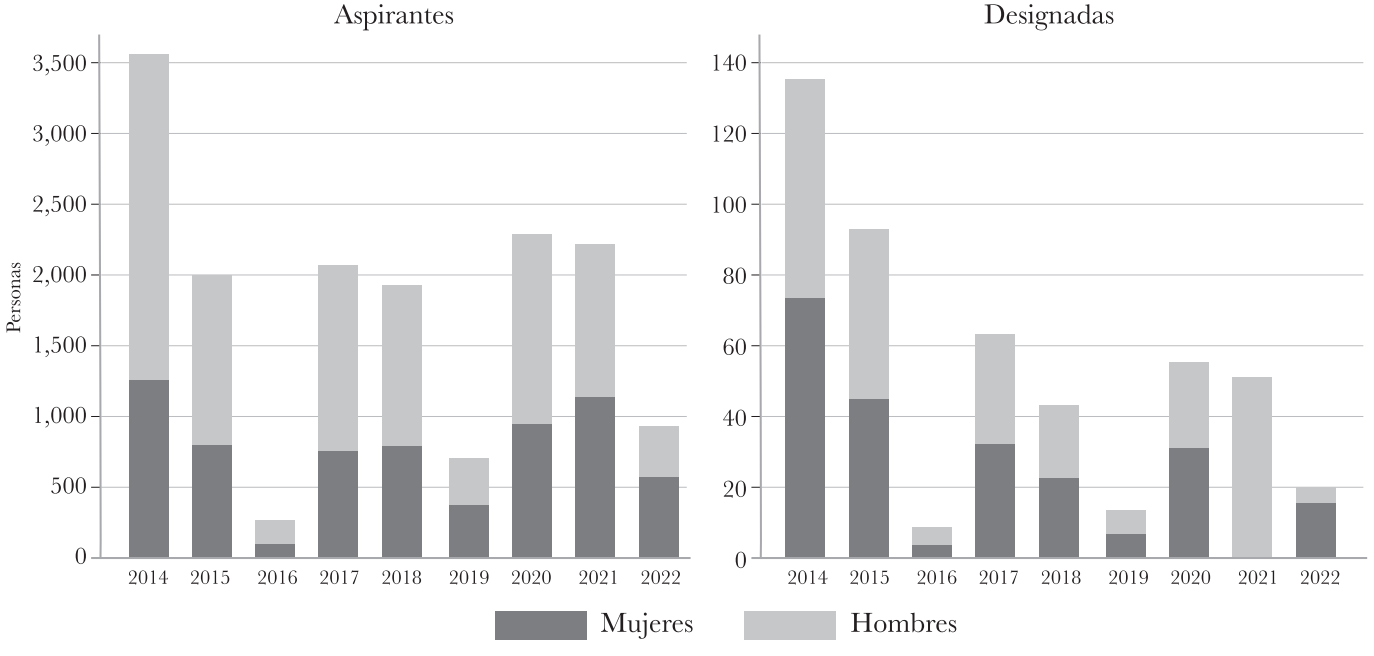
FUENTE: elaboración propia con apoyo de la sección "módulo de informes" de la página de la SCJN y del portal Conacime, Consulta de Acciones de inconstitucionalidad en materia electoral del TEPJF.

VI. INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES

La integración de las nuevas autoridades electorales fue uno de los retos principales que enfrentó la implementación de la reforma en el corto plazo. En el caso de las autoridades administrativas, el reto fue, primero, que la Cámara de Diputados llevara a cabo el nuevo procedimiento previsto en la Constitución para la designación de los integrantes del Consejo General del INE; segundo, que este nuevo Consejo General nombrara a las personas que formarían parte de los consejos generales de las entidades federativas. Dado que en el ámbito jurisdiccional la reforma no ordenó una renovación de la integración de las salas del TEPJF, sino la designación de las personas que formarían la nueva Sala Regional Especializada, el desafío principal recayó en lo local, es decir, en la designación de las magistraturas de los tribunales electorales de las 32 entidades, tarea que, como ya dijimos, a partir de 2014 ha estado a cargo del Senado de la República.

La designación de las personas que formaron parte de la primera integración del INE se efectuó el 3 de abril de 2014. Tres de los once nombramientos recayeron en personas que formaban parte del Consejo General en el momento en que fue aprobada la reforma, lo cual en la práctica se tradujo en un razonable margen de continuidad en las labores de la institución. Una vez integrado, el Consejo General del INE designó a las siete personas —un consejero presidente y seis consejerías— para ocupar un sitio en los consejos generales de los OPL de las entidades que celebraron elecciones en 2015. Como se observa en la gráfica 1, a partir de la entrada en vigor de la reforma y hasta diciembre de 2022, como resultado del escalonamiento que la propia reforma previó y de las remociones efectuadas por el Instituto, se han designado 472 personas consejeras de entre más de 15 mil aspirantes.

Gráfica 1. Procesos de designación de los consejos generales de los OPL, 2014-2022
Personas aspirantes y designadaspor sexo y año



Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas Vinculación con los Organismos Públicos Locales del INE. Disponibles en: *https://www.ine.mx/transparencia/datos-abiertos/#/archivo/estadisticas-vinculacion-con-los-organisms-publicos-locales.*
Nota: la gráfica no considera a tres personas aspirantes que en 2022 registradas como "no binarias".

Un aspecto de estos procesos de designación, en el que vale la pena detenerse, es el veloz incremento de la cantidad de mujeres participando en ellos. Desde luego, este incremento está vinculado a los requerimientos definidos en las convocatorias correspondientes y, en general, en cambios legales, como el denominado principio de "paridad en todo", que estableció la reforma constitucional del 6 de junio de 2019. Este incremento es más claro si se tiene en cuenta que la relación hombres-mujeres pasó de 1.8 hombres por cada mujer en 2014, a aproximadamente 0.6 en 2022 en el caso de las personas aspirantes, y de poco menos de uno a menos de 0.8 a 0.35 en el caso de las designadas.

Los datos de los procesos de designación de consejeras y consejeros de los OPL son un indicador preliminar del éxito de la puesta en operación del SNE. Esto es así porque una fracción importante de las resistencias potenciales a la implementación de la reforma era renovar órganos electorales en los que, según se planteó, los poderes locales ejercían una influencia considerable. Pero no solo se logró la integración de dichos órganos, sino también el ejercicio de las atribuciones que permitieron al INE remover a las consejeras y consejeros previamente nombrados. Entre 2014 y 2022, el Instituto ordenó la remoción de diecisiete personas que integraron los consejos de siete entidades diferentes. De ellas, tres fueron reintegradas a sus cargos como resultado de decisiones del TEPJF.

En cuanto a las magistraturas electorales, cabe destacar que estas se realizaron oportunamente en una primera fase. Sin embargo, esto ha cambiado en los años recientes; en las decisiones de la coalición en el gobierno encabezada por el partido político Morena se ha provocado que estén vacantes múltiples espacios en los tribunales locales y en las salas que integran al TEPJF. De acuerdo con la revisión que en el marco de este trabajo se realizó al Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, en el periodo 2014-2020 se emitieron doce convocatorias para designar magistraturas locales, las cuales hacen referencia al menos una vez a cada entidad. La más reciente de las convocatorias identificadas se emitió en noviembre de 2020, lo cual habla del preocupante rezago que existe en la actualidad.

En lo referente a la jurisdicción federal, particularmente a la Sala Superior, es necesario recordar la polémica que rodeó a la designación de las personas que forman parte de su tercera integración. La ausencia de reglas para el escalonamiento de los relevos de los magistrados fue un problema que desde su origen caracterizó al Tribunal. La reforma de 2007-2008 trató de corregir esta situación introduciendo reglas de este tipo en el artículo 99

constitucional. No obstante, los artículos transitorios del decreto correspondiente permitieron que la aplicación del escalonamiento fuera modificada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, lo cual en la práctica efectivamente ocurrió.[29]

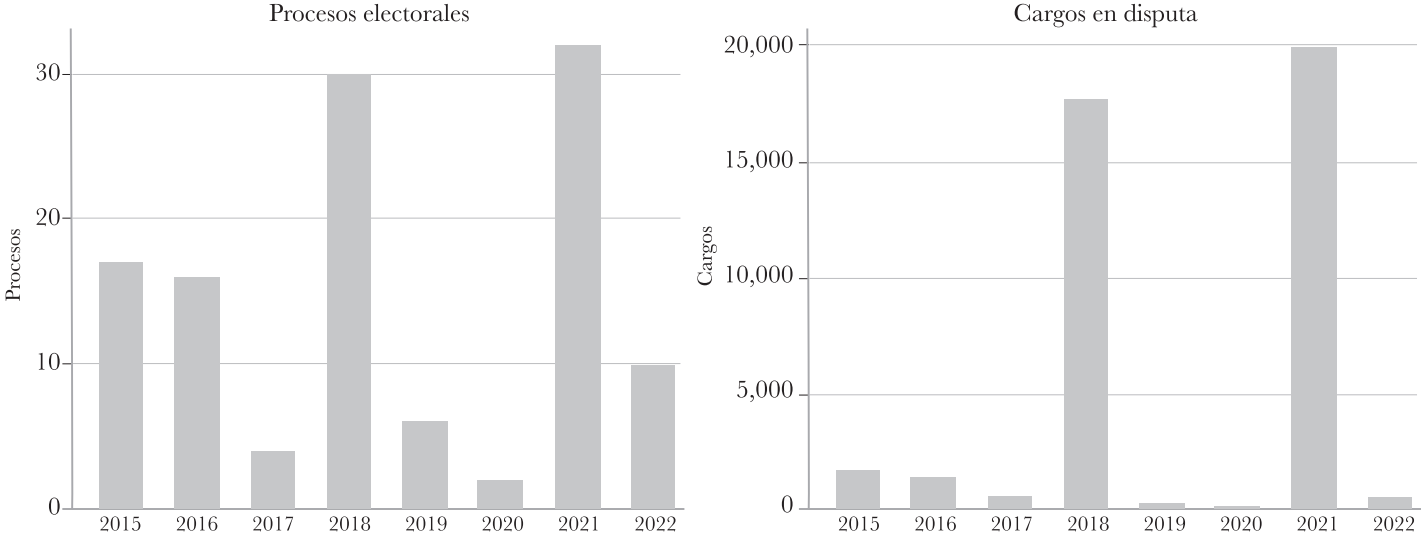
En el proceso de designación de la actual integración no se siguió lo que ocho años contempló el transitorio. En octubre de 2016, en medio de la controversia que suscitó la nominación de personas basada en cuotas partidistas, el Senado de la República nombró a las siete personas. Siguiendo lo que disponía el transitorio de 2008, Janine Otálora Malassis, Mónica Aralí Soto Fregoso y Felipe de la Mata Pizaña fueron designados para ocupar el cargo hasta 2025; Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón, hasta 2022; e Indalfer Infante Gonzáles y José Luis Vargas Valdez, hasta 2021. A los pocos días en que ello ocurrió, el Senado reformó las disposiciones transitorias de 2008 para ampliar los mandatos de Vargas Valdez y González Infante de tres a siete años, y los de Fuentes Barrera y Rodríguez Mondragón, de seis a ocho años.

VII. La centralización como ruta de implementación

Desde la transformación del IFE en el INE en abril de 2014 y hasta diciembre de 2022, el Instituto ha organizado tres procesos electorales federales y participado en la organización de 117 procesos electorales locales, tanto ordinarios como extraordinarios, incluido el que se efectuó en 2016 para elegir a personas que formaron parte de la asamblea constituyente de la Ciudad de México. En estos procesos estuvieron en disputa 42 mil cargos públicos, en muchos de los cuales se aplicaron por primera vez las normas que permiten la reelección. Como se observa en la gráfica 2, la carga de trabajo, lejos de ser homogénea, ha estado condicionada por calendarios electorales cuyas jornadas convergen con cada vez mayor recurrencia en una misma fecha.

[29] El transitorio indica lo siguiente: "a más tardar el 30 de octubre de 2016, la Cámara de Senadores elegirá a siete nuevos magistrados electorales de la Sala Superior que iniciarán su mandato el 4 de noviembre de 2016; dos de ellos concluirán su mandato el 31 de octubre de 2019, dos más el 31 de octubre de 2022 y los tres restantes el 31 de octubre de 2025. Al aprobar los nombramientos el Senado deberá señalar el período de mandato que corresponde a cada magistrado. Todos aquellos que hayan desempeñado el cargo de magistrado electoral no podrán ser reelectos".

Gráfica 2. Elecciones locales, 2015-2022
Procesos electorales y cargos en disputa por año



Fuente: elaboración propia con datos de los calendarios electorales del INE. Información disponible en: *https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/calendario-electoral/*.

El incremento de la cantidad de elecciones locales coincidentes con la elección federal se ha traducido en retos importantes, como la puesta en práctica de la denominada casilla única o la fiscalización de los informes de precampaña y campaña, una atribución centralizada por completo en el INE. Como se sabe, la reforma de 2014 redujo de manera significativa los tiempos para revisar dichos informes. Mientras que el IFE contó con 98 días hábiles para auditar los informes de precampaña y 158 para los de campaña, el INE debe hacerlo dentro del proceso electoral, en 47 y 37 días, respectivamente, de modo que se pueda contar con resultados antes de que las personas electas asuman los cargos para que, de ser el caso, se apliquen las nulidades vinculadas a la fiscalización que introdujo la reforma.[30] Al final, la centralización de la fiscalización ha supuesto un crecimiento exponencial de la carga de trabajo en el INE.[31]

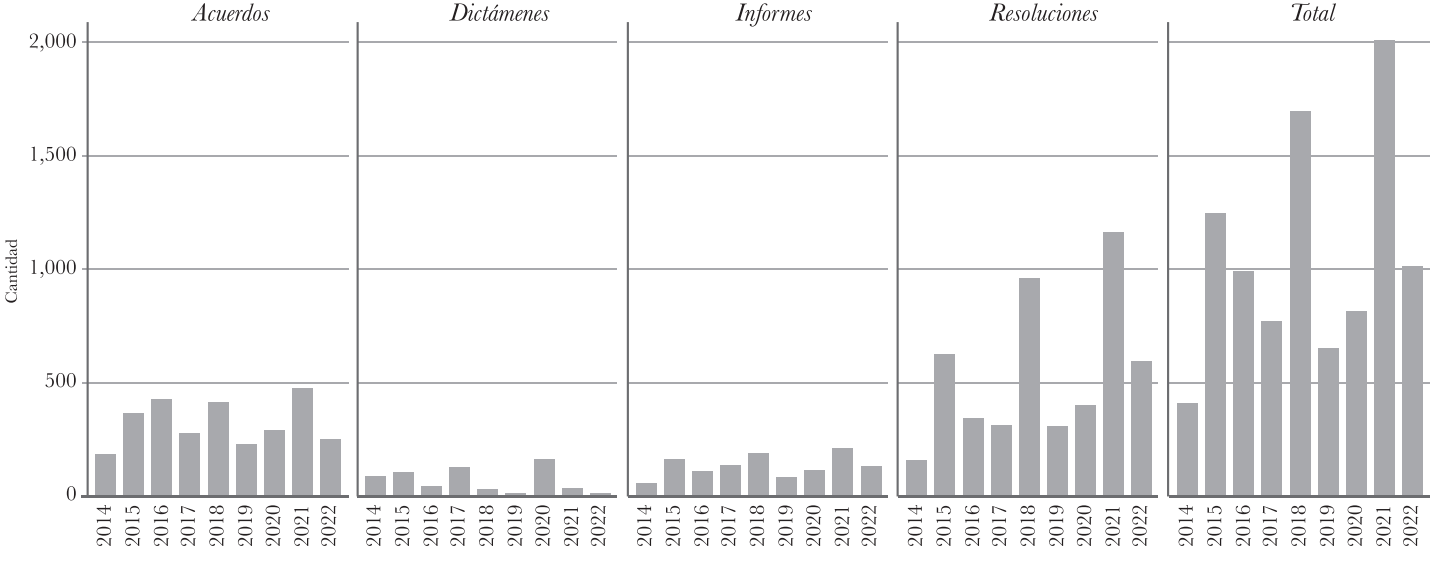
Más allá de lo estrictamente relacionado con la fiscalización, la importante carga de trabajo se ha reflejado en prácticamente todas las áreas de la institución. El Consejo General, en su calidad de máximo órgano de dirección, pasó de celebrar alrededor de veinticinco sesiones por año antes de la reforma de 2008 a realizar hasta 75 en los años con elecciones federales. Los datos de las sesiones ofrecen una primera aproximación de la carga de trabajo, aunque incompleta, porque no permiten ver la cantidad y diversidad de los asuntos analizados. La gráfica 3 se hace cargo de esto desagregando dichos asuntos por categoría. En ella se observa el impacto de los calendarios electorales en el trabajo de la institución, y que más de la mitad de las resoluciones de los asuntos que analiza este órgano tienen que ver con la revisión de infracciones a la regulación electoral y la eventual imposición de sanciones. El dato de los acuerdos es igualmente relevante, no sólo porque acumulan la segunda proporción más significativa (30%), sino porque en gran medida son reflejo de las decisiones que el Consejo toma para desplegar las atribuciones de esa autoridad administrativa.

---

[30] Saavedra Herrera, Camilo, "Prometer no empobrece: las consecuencias de la reforma electoral de 2014 en la fiscalización de las elecciones", en Guillén, D. *et al.* (coords.), *México 2012-2018 ¿erosión de la democracia?*, México, UAM-Instituto Mora-Juan Pablos Editor, 2019.

[31] Esto es más claro si se tiene en cuenta que, en el marco del proceso electoral 2011-2012, el IFE debió revisar 1,605 informes de campaña. En cambio, como parte de los procesos electorales de 2014-2015, el INE fiscalizó poco menos de 25 mil informes de campaña, una cantidad que en 2018 descendió, aproximadamente, a 22 mil. En última instancia, el incremento en la carga de trabajo y la reducción de tiempos de revisión ha afectado negativamente la capacidad de la institución para identificar gasto no reportado, particularmente en los años en los que los cargos en disputa se han multiplicado (Saavedra Herrera, 2019).

Gráfica 3. Documentos presentados y/o aprobados por el Consejo General del INE, 2014-2022



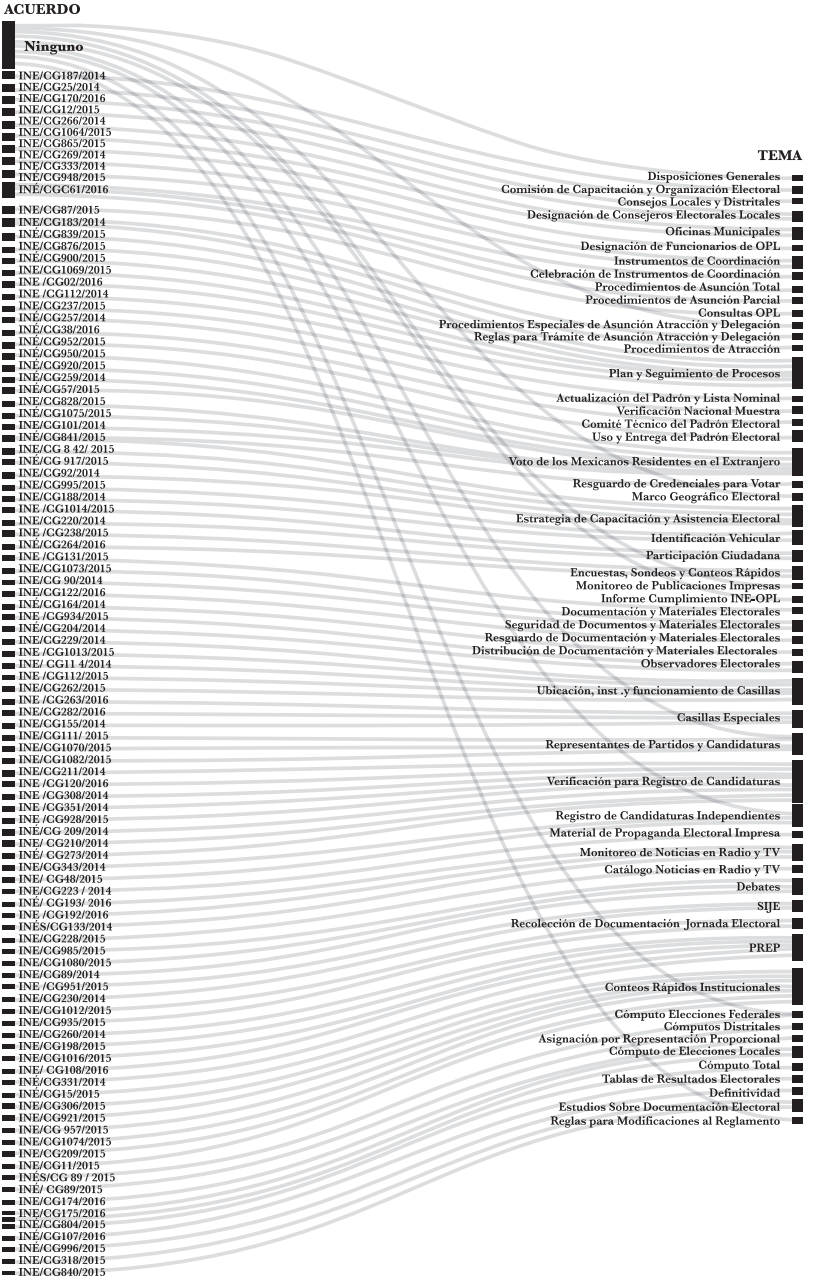
Fuente: elaboración propia con datos de las sesiones del Consejo General del INE, disponible en: *https://ine.mx/estructura-ine/consejo-general/sesiones-del-consejo-general-2022/*.

Vale la pena detenerse en el tema de los acuerdos por su vínculo con algunas de las determinaciones más importantes que el INE ha tomado, y que en gran medida reflejan el sentido en que a nivel institucional se ha dado a la forma en que se deben ejercer las atribuciones que le confiere la Constitución y las leyes generales. La centralización fue una de las apuestas que la institución tomó durante sus primeros años como autoridad nacional. En un inicio, ello se vio reflejado en el volumen cuantioso de acuerdos por medio de los que el Instituto generó reglas, lineamientos y directrices para los OPL. Con el tiempo, el ejercicio de la facultad reglamentaria se amplió aún más y dio paso a la creación del Reglamento de Elecciones, una de las muestras más nítidas del interés por homologar normas y afianzarse como órgano rector de la vertiente administrativa del Sistema Nacional Electoral. Siempre que el INE pudo centralizar lo hizo. Ha ejercido en muchos aspectos su capacidad de atracción, y nunca, o casi nunca, se ha decidido a delegar algo en los funcionarios de los OPL.

El Reglamento de Elecciones se aprobó formalmente en septiembre de 2016, a poco más de dos años de la integración del SNE; a su vez, se convirtió en pieza clave para su consolidación. Se trata de un documento de gran extensión, pues consta de 443 artículos organizados en cuatro libros y múltiples títulos y capítulos, en los que se regulan aspectos tan diversos como las oficinas municipales del Instituto, la designación de los funcionarios de los OPL, la planeación de los procesos electorales, el resguardo de documentación y materiales electorales, la participación de observadores electorales, entre muchos otros. Por su amplitud y complejidad, ha sido objeto de diversas impugnaciones, que terminaron siendo resueltas por la Sala Superior del TEPJF.

Una forma de entender la amplitud y complejidad del reglamento es observando el vínculo entre la multiplicidad de temas que aborda y su relación con disposiciones emitidas previamente. Según se plantea en el Acuerdo, mediante el que se aprobó el Reglamento (INE/CG661/2016), en este ordenamiento se sistematiza el contenido de más de cien acuerdos previos. El diagrama 1 ilustra estas relaciones entre disposiciones anteriores y temas del Reglamento a partir de la información que aparece en las páginas 76 a 90 del Acuerdo que formalizó su creación. Como se aprecia, esos más de cien acuerdos están conectados con un conjunto de 55 temas diferentes que quedaron plasmados en el Reglamento.

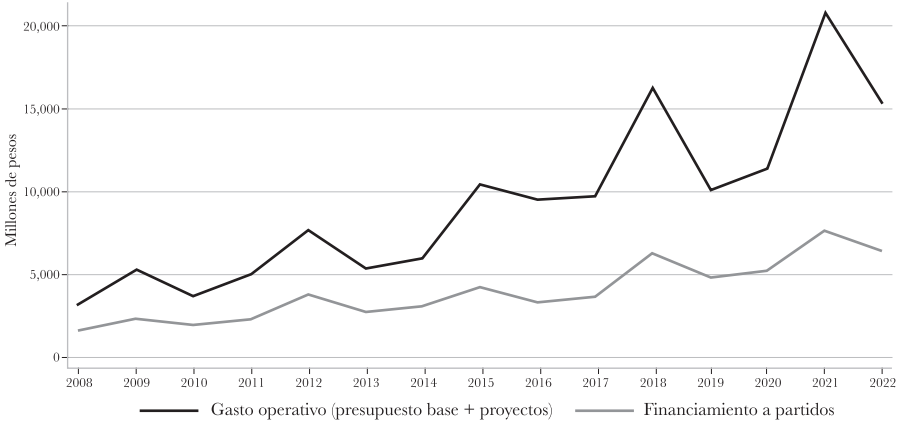
Diagrama 1. Acuerdos previos sistematizados en el Reglamento de Elecciones del INE



Fuente: elaboración propia con información del Acuerdo INE/CG661/2016. Disponible en: *https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/03/01-INE-CG661-2016.pdf*.

Un análisis de la operación del SNE no podría estar completo sin prestar atención a los temas presupuestales. El presupuesto asignado año con año al Instituto se ha incrementado en términos reales desde su transformación en autoridad nacional. Como se aprecia en la gráfica 4, esto ha sido evidente en el monto otorgado para financiamiento a partidos y, aún más, en el relativo al gasto operativo; es decir, donde se agrega el presupuesto base y el monto destinado al desarrollo de proyectos. Dado el crecimiento de las atribuciones derivado de la reforma 2014, no resulta sorprendente este crecimiento presupuestal.

GRÁFICA 4. PRESUPUESTO ASIGNADO AL IFE/INE, 2008-2022



FUENTE: elaboración propia con información de los decretos de publicación del PEF y los acuerdos del Consejo General del IFE/INE en los que se aprobó el presupuesto del Instituto correspondientes al periodo 2008-2022.

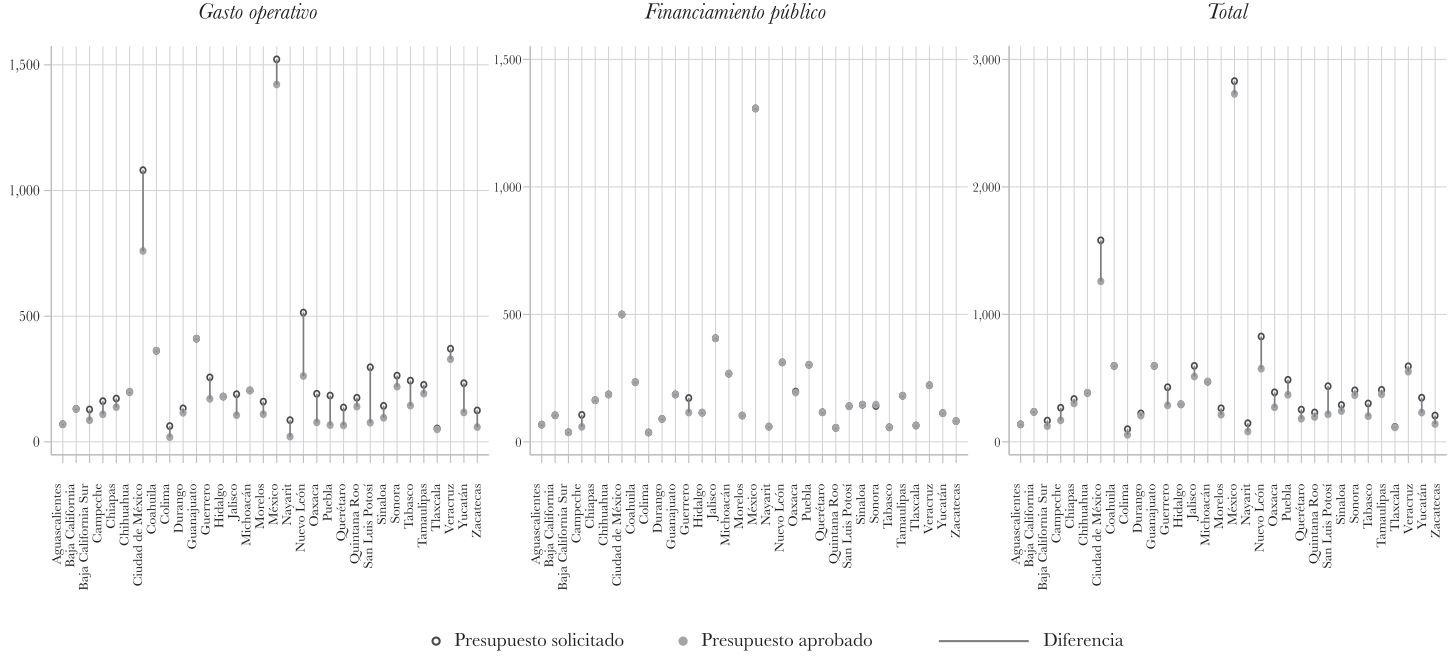
El INE es la entidad rectora de la rama administrativa del SNE, pero no es la única institución que lo integra. Como hemos venido explicando, los OPL desempeñan funciones esenciales para la organización de comicios, lo cual hace que sus asignaciones presupuestales sean también esenciales para el funcionamiento del sistema en conjunto. Uno de los rasgos más evidentes de la relación de los poderes ejecutivos y legislativos con las autoridades electorales de los últimos años ha sido la reducción de los montos solicitados por estas últimas, lo que vuelve a plantear el problema que anteriormente habían señalado Astudillo y Córdova, los institutos locales acaban siendo rehenes del Poder Ejecutivo, porque la insuficiencia presupuestaria los obliga a rogar en las puertas de la Secretaría de Finanzas.

La experiencia más célebre a este respecto es probablemente la que emergió del presupuesto que el INE solicitó para organizar los primeros ejercicios de consulta popular y revocación de mandato. Sin embargo, ésta es solo uno de los múltiples casos de reducciones presupuestales. Hoy, según lo ha documentado el propio Instituto, la situación de muchos organismos públicos locales es preocupante debido a las afectaciones que se han hecho en particular al presupuesto para gastos operativos (gráfica 5).

En 2023, el presupuesto que en conjunto se asignó a los OPL asciende a 12.65 mil millones de pesos. Poco menos de la mitad de ese monto corresponde a financiamiento público, y el resto al mencionado gasto operativo. De hecho, si se considera sólo a este último, la diferencia entre lo solicitado y aprobado asciende a 2,161.4 millones de pesos. Aunque en promedio la reducción fue de 29.7%, hay organismos para los cuales esta cifra fue muy superior, como son los de Nayarit (75.9%), San Luis Potosí (74.3%), Colima (70.3%), Puebla (63.8%), Oaxaca (59.5%) o Querétaro (52.2%). En todo caso, los OPL que se han visto menos afectados son los de Aguascalientes, Bajo California, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo y Michoacán, los cuales tuvieron una reducción nula o prácticamente inexistente. También destaca el caso del Instituto Electoral de la Ciudad de México, cuya reducción en término relativos fue del 29.8%, pero en valores absolutos ascendió a más de 321 millones de pesos.

Cuando se observan los datos presupuestales en conjunto con la información relativa a la centralización de atribuciones, el panorama luce complejo. Esta complejidad radica no sólo en la escasez de recursos, sino en la creación de condiciones propicias para que la centralización de atribuciones en el INE sea aún mayor en los tiempos por venir.

Gráfica 5. Presupuesto solicitado y aprobado a los OPL en 2023



FUENTE: elaboración propia con datos del Informe sobre la Situación Presupuestal de los OO. PP. LL 2023. Disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/151890/CGor202305-31-ip-26.pdf*.

VIII. Reflexiones finales

El Sistema Nacional Electoral es uno de los sistemas que se crearon en México para articular a autoridades de distintos niveles en la ejecución de diversas funciones estatales (Serna de la Garza, 2016). En contraste con lo que caracteriza a otros sistemas, el SNE no está reconocido explícitamente como tal ni en la Constitución ni en las leyes generales en materia electoral. No obstante, como argumentamos en este trabajo, la articulación de normas e instituciones que existe en la actualidad permite decir que en la práctica no sólo existe este sistema, sino que se ha puesto en operación de manera razonablemente exitosa a partir de la entrada en vigor de la reforma electoral de 2014.

Pese a que esa reforma consolidó la conformación del Sistema, las reformas electorales previas habían ya introducido normas que supusieron dar pasos hacia la nacionalización de varias funciones relativas a la organización de las elecciones. Teniendo como base a esas reformas, el SNE se caracteriza por un complejo modelo de distribución de competencias que dificulta la coordinación y colaboración entre autoridades de diferentes niveles. La complejidad de este diseño ha sido determinante para el inicio de un proceso de reforzamiento de la centralización de la regulación y ejecución de funciones en la autoridad nacional: el Instituto Nacional Electoral. Ello, como se señaló al final del documento, alimentado aún más por un contexto de reducciones presupuestales que ha afectado de manera notable a los OPL. El escenario actual parece indicar que el Sistema Nacional continuará operando cada vez más por la vía de la centralización y menos de la coordinación.

IX. Bibliografía

Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura*, México, UNAM-IEPC de Jalisco, 2010.

Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, Ciudad de México, Cal y Arena, 2000.

Peschard, Jacqueline, "De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales", en Ordorica, Manuel y Prud'home, Jean-François (coords.), *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos,* México, El Colegio de México, 2010.

Casar, María Amparo, "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano", *Política y Gobierno*, vol. 20, núm. 2.

CASAR, María Amparo y MARVÁN LABORDE, María, "Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012", en CASAR, María y MARVÁN, María (eds.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014.

CASTELLANOS CERECEDA, Roberto, "La reforma político-electoral 2014", *Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*, México, Senado de la República, 2017.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, "Las razones y el sentido de la reforma", en CÓRDOVA, Lorenzo y SALAZAR, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral de 2007*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

DUVERGER, Maurice, "The influence of electoral systems on political life", *International Social Science Bulletin*, vol. III, núm. 2.

ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos, "Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 62, núm. 230, mayo-agosto, 2017.

FREIDENBERG, Flavia y URIBE, Cristhian, "Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 185, 2019, disponible en: *https://doi.org/10.18042/cepc/rep.185.07*.

FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomáš, "Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)", en *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, 2016, disponible en: *http://207.237.157.11/es/sap/pubs/Reformas_Politicas.pdf#page=25*.

GALLAGHER, Michael y MITCHELL, Paul, "Introduction to electoral systems", en GALLAGHER, Michael y MITCHELL, Paul (eds.), *The politics of electoral systems*, Nueva York, Oxford University Press, 2005.

GARRIDO, Sebastián, *La reforma definitiva: un análisis de por qué y cómo la reforma electoral de 1996 desencadenó la caída del régimen priista*, México, CIDE, 2019.

MOLINA, Edmundo Jacobo, "La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?", *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 187, 2014.

LIJPHART, Arend, "The political consequences of electoral laws, 1945-85", *The American Political Science Review*, Cambridge University Press, vol. 84, núm. 2, junio 1990.

MOZAFFAR, Shaheen y SCHEDLER, Andreas, "The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction", *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 1, 2002.

NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

PESCHARD, Jacqueline, "De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales", en LOAEZA, Soledad y PRUD'HOMME, Jean-François (eds.), *Los grandes problemas de México*, vol. XIV, Instituciones y procesos políticos, Mexico, El Colegio de México, 2010.

RAE, D. W., *The political consequences of electoral laws*, New Heaven, Yale University Press, 1967.

SAAVEDRA HERRERA, Camilo, "Prometer no empobrece: las consecuencias de la reforma electoral de 2014 en la fiscalización de las elecciones", en GUILLÉN, D. *et al.* (coords.), *México 2012-2018 ¿erosión de la democracia?*, México, UAM-Instituto Mora-Juan Pablos Editor, 2019.

SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, Instituto de Estudios Históricos de la Revoluciones de México, 2016.

SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

VELASCO-RIVERA, Mariana y COLÓN-RÍOS, Joel I, "On the legal implications of a «permanent» constituent power", *Global Constitutionalism*, Cambridge University Press, vol. 12, núm. 2, 17 de junio de 2023.

WOLDENBERG, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.