



La Consulta Infantil y Juvenil 2015

La Consulta Infantil y Juvenil constituye un relevante ejercicio de participación cívica que tiene como objeto contribuir al fortalecimiento de una cultura política democrática en donde las niñas, niños y jóvenes de México expresen sus opiniones, preocupaciones y propuestas, con el firme propósito de que sean escuchadas y atendidas.

Uno de los propósitos de esta experiencia democrática radica en inculcar en la población infantil y juvenil, la conciencia de que son sujetos de derechos así como la promoción y valoración de los procedimientos e instituciones democráticas, lo que permite fortalecer desde temprana edad, competencias ciudadanas como la participación y la expresión de opiniones sobre asuntos de interés común a través de mecanismos democráticos.

Desde 1997, el entonces Instituto Federal Electoral hizo de México un país pionero en poner en práctica un ejercicio nacional de participación infantil, a partir de la colaboración establecida con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para establecer conjuntos de cooperación con el objeto de promover la participación cívica infantil, la cultura democrática y la difusión de los derechos de los niños.

Los seis ejercicios de participación infantil que se han realizado se han ejecutado bajo tres modalidades: Elección Infantil (1997), Ejercicio Infantil (2006 y 2009) y Consulta (2000, 2003 y 2012).

En el primer ejercicio de 1997, cuyo tema fue “La Democracia y los Derechos de los Niños”, la población infantil votó –el mismo día de la Jornada Electoral Federal– por sus derechos a fin de elegir cuales consideraban como los más importantes. Para su realización se instalaron 9,000 casillas en todo el país, en las cuales participaron 3’709,704 niñas y niños de entre 6 y 12 años de edad. Este ejercicio permitió conocer su opinión como relación al reconocimiento y protección de sus derechos y obligaciones cívicas, además de propiciar la comprensión del valor de las elecciones como medio para expresar sus preferencias, así como el respecto a las opiniones distintas.

Por su parte, en la Consulta Infantil y Juvenil del año 2000 “México también cuenta contigo”, la población infantil y juvenil de entre 6 y 17 años expresó libremente –en espacios preparados *ex profeso*– su opinión sobre asuntos

que les afectan, y de manera concurrente con las elecciones presidenciales de ese año, se conoció sobre sus percepciones acerca de valores y prácticas relacionadas con su vida cotidiana y sobre problemas públicos que les atañen. En este ejercicio participaron 3'996,067 niñas, niños y adolescentes en 14,307 casillas instaladas en todo el territorio nacional. Cabe recordar que este ejercicio se concibió como parte integral de la Estrategia General de Educación Cívica, en la que se planteó como uno de sus ejes temáticos la sensibilización de la población adulta sobre las necesidades infantiles y juveniles.

Tres años después, en 2003, se realizó la Consulta Infantil y Juvenil 2003 “Tú tienes mucho que decir”, en la cual se dio continuidad para fortalecer el proceso educativo de participación cívica y su impacto en la construcción de ciudadanía. En este ejercicio expresaron su opinión 3'095,340 niñas, niños y adolescentes y se otorgó especial énfasis en promover que la sociedad –en particular los padres de familia, el magisterio y las autoridades gubernamentales–, valorarán, escucharán y atenderán las opiniones, inquietudes y propuestas de los participantes.

En 2006 se llevó a cabo el Ejercicio Infantil y Juvenil “Nuestra elección es participar por la escuela que queremos” convocado por el entonces IFE y la Secretaría de Educación Pública. Bajo la modalidad de ejercicio en el cual participaron un total de 2'995,104 alumnos pertenecientes a 11,911 escuelas de todo el país, se tuvo como objeto identificar las expresiones de los estudiantes en cada escuela para atender sus necesidades y estar en posibilidad de mejorar así el ambiente escolar y la convivencia democrática en estos espacios de formación. En el “Ejercicio Infantil y Juvenil 2009” se buscó identificar las

expresiones de los estudiantes en cada escuela para atenderlas de manera inmediata en planes de acción para la mejora escolar.

Para el año 2012, se volvió a la modalidad de Consulta en espacios públicos mediante la instalación de casillas en todo el territorio nacional, buscando impulsar la participación de la mayor cantidad de niñas, niños y adolescentes de entre 6 y 15 años de edad. Este ejercicio se llevó a cabo el 29 de abril en el marco de la celebración del Día del Niño y participaron 2,491,361 niñas, niños y adolescentes en 15,031 casillas instaladas. El tema en torno al cual se desarrolló la consulta fue “Democracia y vida digna”, que se definió a partir de una concepción de democracia integral como ejercicio de derechos cívicos, sociales, económicos y culturales como conjunto indivisible y articulado.

Con el legado de estas seis valiosas experiencias de participación y con el compromiso de garantizar la continuidad de estos espacios de expresión, en donde niñas, niños y adolescentes reflexionan sobre asuntos que les afectan en el ámbito privado, en su entorno próximo y particularmente, se concientiza sobre sus derechos de los que son titulares, el Instituto Nacional Electoral inició los trabajos para desarrollar la Consulta Infantil y Juvenil 2015.¹

El mensaje central de la Consulta fue el de “Por un México con justicia y paz, tu opinión cuenta” con el objeto de conocer su opinión sobre seguridad, confianza y oportunidades para la vida democrática y el desarrollo en los lugares donde viven.

La instrumentación de este ejercicio de participación infantil y juvenil se llevó a cabo a tra-

¹ El proyecto de la Consulta Infantil y Juvenil 2015 está incluida en la planeación táctica institucional en el Proyecto PE70800-2015 de la cartera institucional de proyectos 2015, aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el Acuerdo INE/CG139/2014, el 27 de agosto de 2014.

vés de seis fases y se buscó la confluencia de los Organismos Públicos Locales Electorales para su organización en las 32 entidades del país.²

La Consulta Infantil y Juvenil 2015 se realizó en la misma fecha en que se desarrolló la jornada comicial del 7 de junio. Para ello se instalaron 13,621 casillas en parques y plazas públicas y 1,895 casillas itinerantes.³ Se utilizaron tres versiones de boletas, en las cuales se incluyeron preguntas diferenciadas para tres rangos de edad: de 6 a 9, de 10 a 13 y de 14 a 17 años. Es importante destacar que se desarrollaron boletas adaptadas al sistema de lectoescritura braille y boletas traducidas a las lenguas indígenas maya, náhuatl, otomí y purépecha.⁴

En la Consulta Infantil y Juvenil 2015 participaron 2'916,686 niñas, niños y adolescentes.⁵ Además de la nutrida participación, los resultados de la Consulta fueron reveladores. Por ejemplo, en la gran mayoría de los dibujos que niñas y niños realizaron, se manifiestan vivencias de violencia y demandas de paz.

Por su parte, algunos resultados que arroja el ejercicio y cabe señalar, es que casi 100% de las niñas, niños y adolescentes confían en su familia y se sienten seguros en casa, mientras que la confianza interpersonal entre amigos y amigas

ronda entre 71% y 83%. Sin embargo, los niveles de confianza respecto de otras figuras presentan un decremento considerable en la medida en la que se incrementa la edad. En el segmento de los adolescentes de 14 a 17 años la confianza de sus vecinos es baja, mientras los más pequeños confían en 50.5%, los adolescentes sólo en 23%.

En el caso de la policía, los niños de 10 a 13 años de edad, confían en 81%, y los adolescentes, sólo 21.7%, mientras que en el caso de los gobernantes los niños de 10 a 13, confían en 44.1%, y los adolescentes sólo 5.1%.⁶

Los resultados de la Consulta Infantil y Juvenil 2015 fueron entregados al Congreso de la Unión⁷ y se pretende hacerlo llegar a las autoridades en todos sus niveles, para que las expresiones de esta población deriven en un valioso insumo para el diseño e implementación de políticas públicas. Finalmente, el objetivo de estos ejercicios de participación, además de fomentar en ellos los valores democráticos, es que las opiniones y preocupaciones de los niños y jóvenes de México sean escuchadas plenamente y se traduzcan en acciones concretas que garanticen el ejercicio pleno de sus derechos.

Lic. Enrique Andrade González
Consejero Electoral

² La Consulta, que se enmarcó en la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Democrática en México 2011-2015, contempló las siguientes fases: 1. Desarrollo de contenidos de las boletas y otros materiales. 2. Promoción y Difusión. 3. Vinculación con aliados estratégicos. 4. Preparación de la jornada. 5. Jornada de participación infantil y juvenil. 6. Procesamiento y socialización de resultados.

³ Se realizó un importante esfuerzo para que las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, padecen alguna discapacidad visual, limitaciones para la lectoescritura o que habitan en algunas comunidades indígenas, pudieran ejercer su derecho a participar en alguna de las casillas itinerantes que brindaron atención al público que no pudo acudir a una de las casillas que fueron instaladas el día de la jornada electoral.

⁴ Además de las boletas, se contó con un material denominado "Hoja para la participación de otros públicos", en el cual niñas y niños menores de 6 años, así como quienes no supieran leer y escribir o padecieran alguna discapacidad, podían participar dibujando cómo es el lugar donde viven.

⁵ El total de participantes por rango de edad fue el siguiente: de 6 a 9 años: 1,140,516 niñas y niños; de 10 a 13 años: 1,049,709; de 14 a 17 años: 487,600 y se recibieron 238,861 dibujos.

⁶ El documento completo con los resultados de la Consulta Infantil y Juvenil 2015 pueden consultarse en http://www.ine.mx/portal/Elecciones/Proceso_Electoral_Federal_2014-2015/ConsultaInfantilyJuvenil2015/

⁷ Los resultados de la Consulta Infantil y Juvenil 2015 se entregaron a la Cámara de Diputados el 5 de abril de 2016.

Vinculación con Organismos Públicos Locales

El 10 de febrero de 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el paquete de reformas constitucionales en materia electoral que concretaron un acuerdo de gran calado entre las principales fuerzas políticas de nuestro país, definiendo las fronteras de una intensa discusión legislativa que tuvo como eje rector centralizar o “nacionalizar” rutinas de organización y arbitraje electoral en una sola autoridad comicial.

La reforma no desapareció a los árbitros electorales locales, pero estableció un nuevo modelo de relación entre estos y una nueva autoridad nacional que antes sólo asumía responsabilidades de contiendas federales y ahora juega un papel permanente en aspectos concretos de elecciones que se desarrollan en las entidades federativas.

Ese modelo tuvo su primer escala de aplicación en los comicios federales 2015 que se desahogaron de forma simultánea con la renovación de nueve gubernaturas en igual número de proceso electivos de entidades federativas.

Dentro de las responsabilidades con alcance nacional que el INE tuvo que desahogar de cara al conjunto de contiendas 2015, fue necesario ajustar reglamentos y diseñar normas *ad hoc* que dieran viabilidad a la conformación de los órganos electorales locales y a la implementación de los elementos torales que permitieran una transición ordenada a lo plasmado de forma general en el novedoso marco legal.

La atribución de nombrar desde el Instituto Nacional Electoral a consejeras y consejeros de los institutos locales contrasta con el modelo anterior en el cual eran los partidos políticos, a través de sus grupos parlamentarios en los congresos locales, los responsables de elegir a las y los integrantes de los árbitros electorales de sus respectivos estados.

Ahora fue el INE quien designó a las y los consejeros que a su vez se hicieron cargo de conducir las contiendas locales de este 2015; y para ello integró la Comisión de Vinculación con Organismos Públicos Locales, la cual tuvo como primera asignatura confeccionar reglas objetivas que dieran cauce al proceso de designación de los primeros árbitros locales seleccionado con el nuevo modelo, dando prioridad a los de entidades que tenían comicios en puerta, incorporando un método que propiciara la paridad de género en la

integración de cada Consejo y una selección basada en méritos profesionales comprobables de las y los aspirantes.

El artículo transitorio Noveno de reforma constitucional previó que la transición de las y los consejeros que desempeñaban sus encargos en institutos electorales locales antes del nuevo modelo de nombramiento centralizado, continuarían sus labores hasta en tanto se realizaran las nuevas designaciones.

Así, el INE concretó tres instrumentos normativos que fueron la base para llevar a cabo un procedimiento transparente y orientado a privilegiar méritos acreditables de sus participantes, para lograr la designación de nuevos organismos locales. Se emitieron entonces: 1. Los Lineamientos para la designación de consejeros presidentes de los Organismos Públicos Locales (INE/CG44/2014); 2. El modelo de convocatoria para la designación de consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales (INE/CG69/2014); 3. Los Lineamientos para la aplicación y dictamen del ensayo presencial que presentarán las 25 aspirantes mujeres y los 25 aspirantes hombres de cada entidad federativa que obtengan la mejor puntuación en el examen de conocimientos en el proceso de selección y designación a los cargos de consejero presidente y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales, en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las sentencias SUP-JDC-498/2014, SUP-JDC-499/2014, SUP-JDC-500/2014 (INE/CG113/2014).

Esas normas permitieron designar órganos locales a partir de un riguroso mecanismo en el que era necesario acreditar conocimientos de la materia electoral a través de un examen, desarrollar un ensayo *in situ* y más tarde una entrevista pública para finalmente someterse a la votación del Consejo General del INE.

La elección fue casi unánime en todos los casos, y por primera vez sin voto de partidos o a través de sus grupos parlamentarios como ocurría antes de la reforma. El modelo de designación fue complejo, permitió identificar perfiles destacados que sin embargo no alcanzaron un lugar en los consejos locales y ante ello, a partir de la experiencia de 2015, podríamos afirmar que en futuros procedimientos podría consolidarse una lista de reserva para evitar volver a iniciar la búsqueda de perfiles destacados que ya han sido evaluados, lo que a su vez acotaría los costos asociados y el despliegue institucional para procesos extraordinarios de designación, derivados de renunciaciones, remociones o vacantes generadas por casos fortuitos, como el fallecimiento.

Podría de esa forma optimizarse la identificación de perfiles profesionales sólidos, con conocimiento destacado y buen desempeño cualitativo en sus entrevistas; es decir, aprovechar los concursos para designar, pero también para conformar una lista de reserva que signifique certeza para eventuales sustituciones de consejeras o consejeros designados.

En los procedimientos de designación organizados por el INE en el año 2014, para 19 entidades federativas se contó con el registro de 3,556 aspirantes: 3,379 con derecho a presentar examen de conocimientos, 983 con derecho a elaborar ensayo presencial, 379 sujetos a valoración curricular y a ser entrevistados. De ese universo se designaron 133 consejeras y consejeros electorales para las entidades federativas.

El concurso respectivo organizado en 2015, aplicó un procedimiento muy similar para las 13 entidades federativas restantes, el cual contó con un registro de 1,994 aspirantes: 1,894 con derecho a presentar examen de conocimientos, 675 con derecho a elaborar ensayo presencial, 349 fueron sujetos a valoración curricular y a ser entrevistados; y finalmente 91 consejeras y consejeros designados.

En el año 2016 fue necesario convocar nuevamente a concursos para los estados de Chiapas y Nuevo León, debido remociones determinadas por el Consejo General del INE y por mandatos jurisdiccionales, así como por renuncia voluntaria, respectivamente. En esos nuevos procedimientos se registraron 245 aspirantes: 232 con derecho a presentar examen de conocimientos, 75 con derecho a elaborar ensayo presencial, 37 fueron sujetos a valoración curricular y ser entrevistados. Para finalmente proceder a designar 8 consejeras y consejeros.

En suma, se han atendido a 5,785 aspirantes y el Consejo General del INE ha designado a 232 consejeras y consejeros presidentes y electorales. La implementación de los concursos lleva en promedio tres meses y los costos financieros son considerables, por lo que ahí encontramos, como un primer balance, áreas de oportunidad respecto a valorar la pertinencia de listas de reserva o suplentes. Una lista conformada por las y los aspirantes que hayan llegado a la etapa de valoración curricular y entrevista y no hayan sido designados.

PRESUPUESTO Y ELECCIONES LOCALES

Una de las ideas que animó el cambio de reglas para integrar a los ahora llamados Organismos Públicos Locales Electorales sin la participación de grupos parlamentarios, fue la de alejar de ese nombramiento cualquier influencia potencial o real por parte de las fuerzas políticas con mayor fuerza en un determinado Estado de la República.

Los saldos de las contiendas 2015, demuestran que existieron condiciones de competencia en todas las entidades con árbitros electorales locales designados desde el INE. Basta decir que hubo alternancia en cinco de las nueve entidades que renovaron gubernatura el 7 de junio y en dos entidades los comicios fueron muy cerrados entre el primero y el segundo lugar (Colima y San Luis Potosí). El común denominador de las

disputas para renovar gobiernos locales 2015 fue que ganaron candidaturas que no eran del partido que gobernaba; y ese resultado nos dice que el trabajo de los árbitros propicia un contexto democrático y competitivo y no un contexto de captura o control de los árbitros electorales por parte de gobiernos locales.

Aunque esa autonomía y eficacia para organizar comicios en las entidades ha llegado a buen puerto este primer año de aplicación del nuevo modelo de relación OPL-INE, nos topamos con una realidad que requiere ser atendida de cara a próximos comicios, la cual tiene que ver con inestable solvencia presupuestal de los OPL derivado de una liberación poco oportuna de recursos etiquetados para elecciones.

En prácticamente todas las entidades federativas, sus nuevos árbitros electorales dependen de los calendarios administrativos y rutinas de asignación presupuestal que determinan los gobiernos locales, lo que ha significado un problema operativo si consideramos que es necesario comprar boletas, contratar al personal responsable de la capacitación electoral que reciben los funcionarios de casilla, etcétera.

Uno de los debates más intensos que registró la construcción de acuerdos en el Congreso para arribar a la reforma electoral de 2014 giró en torno a blindar el trabajo y designación de árbitros electorales locales de incidencia o intervención por parte de gobiernos locales. Con esa lógica, la autonomía presupuestal cobra una importancia mayúscula en el futuro inmediato.

El INE dispuso, a través de convenios con todos los OPL, una medida para destinar parte de sus propios recursos a la atención de actividades locales concurrentes con los trabajos de la autoridad nacional, de manera que fueran resarcidos una vez que los institutos locales contaran con sus recursos disponibles, sin embargo, después de las elecciones 2015 y 2016, se presentaron

demoras considerables en el cumplimiento de dichos pagos.

Los problemas financieros enfrentados por algunos institutos electorales locales se tradujeron en complicaciones para el pago a empleados o de proveedores, toda vez que se daba prioridad para aplicarlos a tareas derivadas de disposiciones legales, tales como la entrega de prerrogativas a los partidos políticos, dietas a consejeros distritales y municipales, pago por la renta de inmuebles ocupados por oficinas electorales, entre otros. Las limitantes de organizar elecciones con presupuestos deficitarios, generó la necesidad

de intervención de parte de las y los consejeros electorales del INE para sensibilizar a los titulares de gobiernos y dependencias locales, en la dinámica electoral que no puede retrasar el flujo de sus presupuestos etiquetados por una lógica discrecional o sin certeza en sus calendarios.

El nuevo modelo de relación entre los OPL y el INE, ha significado homogeneizar rutinas técnicas y operativas probadas a nivel federal, las cuales incluyen un buen número de candados de confianza y protocolos que dan certeza, con un mismo estándar de calidad, al ejercicio del voto.

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez
Consejero Electoral

La Paridad de Género en el Proceso Electoral Federal 2014-2015

La reforma electoral de 2014 incluyó el “Principio de Paridad entre los Géneros en el registro de candidaturas”, que obliga a los partidos políticos y coaliciones a postular al mismo número de mujeres y hombres en las candidaturas para ocupar cargos de elección popular, con la finalidad de que más mujeres participen como candidatas y propiciar su acceso a los órganos de representación. Principio que se aplicó por primera vez en el Proceso Electoral Federal 2014-2015 para elegir diputaciones, así como en las elecciones de 2015 celebradas en 17 entidades federativas para elegir diputaciones locales e integrantes de los ayuntamientos. Lo que implicó que las autoridades electorales vigilaran el cumplimiento de la paridad de género.

Por ello, el 1 de abril de 2015, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el Acuerdo INE/CG121/2015 por el cual se creó, en forma temporal, el denominado “Grupo de Trabajo de Divulgación y Seguimiento del Cumplimiento de las Obligaciones Relativas a la Paridad de Género en la postulación de Candidaturas y el Liderazgo Político de las Mujeres, en el Proceso Electoral Federal 2014-2015”, cuya conformación incluyente y plural permitió sumar esfuerzos para verificar el cumplimiento de la paridad de género en el registro de las candidaturas a diputaciones federales y en las sustituciones. También, divulgó los criterios adoptados por los partidos políticos en materia de género para la postulación de las candidaturas; verificó que las mujeres no fueran registradas como candidatas exclusivamente en distritos donde la fuerza política que las impulsó, obtuvo menos votos en la elección de Diputaciones Federales de 2012; divulgó los Informes de Monitoreo de las Transmisiones de las Precampañas y Campañas Electorales en Programas de Radio y Televisión que difunden noticias, observando que en los noticieros se concede más tiempo a los hombres que a las mujeres; propició la difusión de las plataformas electorales de los partidos políticos y coaliciones para visibilizar sus propuestas en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y no discriminación; dio seguimiento a las acciones implementadas por los partidos políticos para cumplir con la obligación de destinar el 3% de su presupuesto ordinario a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres; divulgó el análisis de los recursos destinados por cada partido político a las campañas de hombres y mujeres, advirtiendo que los partidos otorgan más recursos a los hombres que a las mujeres, salvo excepciones.

Así, el 4 de abril de 2015 a través del Acuerdo INE/CG162/2015, el Consejo General del INE aprobó el registro de candidaturas para renovar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que se integra por 500 curules (300 por mayoría relativa y 200 por representación proporcional), al constatar que los partidos políticos y coaliciones cumplieron con la paridad de género en la postulación de candidaturas, en tanto que:

1. Las fórmulas de candidaturas se integraron con un titular (propietario o propietaria) y su suplente, ambos del mismo género.

En el caso de la candidatura independiente integrada por Manuel Jesús Clouthier Carrillo y María del Rocío Zazueta Osuna, que contendió para la diputación de mayoría relativa por el Distrito Electoral Federal 05 en Sinaloa, el respectivo Consejo Distrital del INE registró dicha fórmula de hombre propietario y mujer suplente, porque así lo autorizó la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (expediente SG-JDC-10932/2015), al estimar que la exigencia de que la fórmula de candidatos se integre por personas del mismo género (hombre-hombre o mujer-mujer), busca evitar que ante la ausencia de la propietaria mujer de una fórmula, ésta sea sustituida por un hombre, disminuyendo la representación de las mujeres; finalidad que también se logra si la fórmula se integra por hombre-mujer, ya que ante la ausencia del propietario hombre, entonces la mujer tomará su lugar, incrementando el porcentaje de representación de las mujeres en el órgano correspondiente.

2. La mitad de las candidaturas postuladas por cada partido político y coalición por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, se integraron con mujeres.

En efecto, de la totalidad de 4,496 candidaturas para diputaciones federales registradas por ma-

yoría relativa y representación proporcional, se constató que en la mitad (2,248) se postularon mujeres. También, se verificó que del total de las 2,644 candidaturas a diputaciones de mayoría relativa, en la mitad (1,322) se registraron mujeres; y que de las 1,852 candidaturas a diputaciones de representación proporcional, en la mitad (926) contendieran mujeres.

3. Se verificó que las mujeres no fueran registradas exclusivamente en distritos electorales en los que la fuerza política que las postula obtuvo el más bajo porcentaje de votación en las elecciones de diputaciones federales de 2012.

Para ello, se analizó la votación que cada Partido Político Nacional (PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, MC y NA) obtuvo en la elección de diputaciones de 2012 en cada uno de los 300 distritos electorales en los que se eligen las curules de mayoría relativa; clasificándolos en distritos: con menor porcentaje de votación (perdedores), con votación intermedia y con mayor votación (ganadores). En el caso de los partidos políticos Morena, Humanista y Encuentro Social no se contó con antecedentes de votación, porque participaron por primera vez en la elección de diputaciones federales celebrada en 2015.

Análisis que sirvió para constatar que las mujeres no fueran registradas exclusivamente en distritos perdedores. Sin embargo, se observó la tendencia de postular un mayor número de mujeres en los distritos con votación intermedia y perdedores; mientras que en los distritos ganadores se registró a un mayor número de hombres. Excepto el PVEM que postuló al mismo número de mujeres y hombres en los 3 tipos de distritos; así como NA que registró a más hombres en los distritos perdedores e intermedios, y a un mayor número de mujeres en distritos ganadores. Lo anterior, se advierte en la siguiente tabla:

Partido Político Nacional	Distritos con menor votación		Dif.	Distritos con votación intermedia		Dif.	Distritos con mayor votación		Dif.
	Mujeres	Hombres		Mujeres	Hombres		Mujeres	Hombre	
PAN	60	40	20	53	47	6	37	63	26
MC	51	49	2	53	47	6	46	54	8
NA	48	52	4	49	51	2	53	47	6
PRD	50	38	12	44	44	0	38	50	12
PT	42	37	5	43	35	8	33	46	13
PRI	45	36	9	38	42	4	38	43	5
PVEM	18	18	0	18	18	0	18	18	0
Total	314	270	---	298	284	---	263	321	---
Porcentaje	53.77%	46.23%	7.53%	51.21%	48.99%	2.42%	45.03%	54.97%	9.94%

4. Se constató que en las cinco listas de candidaturas a diputaciones de representación proporcional, cada partido político postulara igual número de mujeres y hombres; que cada fórmula se integrara por personas del mismo género y que existiera alternancia entre los géneros.

Se detectó la tendencia de encabezar todas las listas para diputaciones de representación proporcional con fórmulas integradas por hombres, propiciándoles mayores posibilidades de acceder a esas curules. A excepción de NA que encabezó 2 listas con fórmulas de mujeres; así como MC, Morena, PVEM y PH, ya que éstos encabezaron una de sus listas con fórmulas de mujeres.

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

El cumplimiento de la paridad de género por los Partidos Políticos Nacionales y coaliciones en el registro de candidaturas a diputaciones federales, propició que en 2015 las mujeres accedieran a 212 diputaciones (42.4%) por ambos principios, mientras que los hombres obtuvieron 288 curules (57.6%). Lo que implica 8 (4.6%) curules más para las mujeres en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de 2012, cuando se aplicó la cuota de género 60/40 y sólo se alcanzaron 204 diputaciones (37.8%).

De los 300 distritos electorales en que se eligen diputaciones de mayoría relativa, en 2015

los hombres triunfaron en 183 distritos (61%) y las mujeres en 117 (39%), alcanzando 7 posiciones más respecto de 2012 cuando las mujeres lograron el triunfo en 110 distritos. Respecto a las 200 diputaciones federales que se asignan por el principio de representación proporcional, en 2015 se asignaron 105 curules (52.5%) a los hombres y 95 lugares (47.5%) a las mujeres, lo que implica una diputación más respecto de 2012 cuando las mujeres lograron 94 diputaciones (47%). Resaltándose que si en 2015, todos los partidos hubieran encabezaran por lo menos 2 de sus listas de representación proporcional con fórmulas de mujeres, entonces a las mujeres se les habría asignado 5 diputaciones más por este principio.

Los resultados obtenidos en 2015 confirman la importancia de que ninguno de los géneros sea postulado exclusivamente en distritos perdedores y que ambos géneros sean registrados en distritos ganadores, porque las y los candidatos que contienden en este tipo de distritos tienen mayores posibilidades de alcanzar nuevamente la mayoría de votos. Tan es así, que en 2015 de los 183 triunfos obtenidos por los hombres en distritos electorales, en 102 (55.7%) casos se trataba de distritos ganadores desde 2012; mientras que de los 117 triunfos de las mujeres en distritos electorales, en 73 (62.39%) casos eran distritos ganadores desde 2012.

Puede mejorarse la implementación del Principio de Paridad entre los Géneros en el registro de candidaturas en próximas elecciones, sin requerir modificaciones de tipo constitucional o legal, si se exige que:

- Cada partido político y coalición registre al mismo número de mujeres y hombres como candidatos tanto en distritos y entidades federativas con más votos, con votación intermedia y de menor votación, según los resultados de la elección anterior. Regla que debe aplicarse en las elecciones para integrar las Cámaras de Diputados y Senadores.
- En cada entidad federativa, los partidos y coaliciones deben registrar una fórmula in-

tegrada por mujeres y otra conformada por hombres para las senadurías, y alternar el orden de las fórmulas por género, para que las mujeres y hombres encabecen el mismo número de fórmulas en entidades con menos votos, con votación intermedia y con mayor votación, de acuerdo con los resultados de la elección anterior.

- Por lo menos en 2 de las 5 listas para diputaciones de representación proporcional que registre cada partido político, sean encabezadas por fórmulas integradas con mujeres. En el caso de la lista de candidaturas a senadurías de representación proporcional, exigir que cada partido político encabece su lista con una fórmula integrada por mujeres.

Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera
Consejera Electoral

Comisión Temporal de Reglamentos

El 10 de febrero de 2014, a pocos meses del inicio del Proceso Electoral Federal, se expidieron las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entre otras cuestiones sustituyeron al hasta entonces denominado Instituto Federal Electoral para dar paso al Instituto Nacional Electoral, una nueva y multidisciplinaria autoridad en la materia, con mayores facultades, sensibles responsabilidades, enormes retos y bajo un espectro jurídico sumamente complejo. Para el mes de abril siguiente, una vez renovado su órgano superior de dirección comenzaron los trabajos administrativos y operativos para la preparación y desarrollo de las actividades relacionadas con los procesos electorales federal y local que iniciarían ese año.

En este escenario, se aprobó la creación de la Comisión Temporal de Reglamentos cuyo objeto inicial consistió en ajustar la normatividad interna de la función electoral del Instituto con la citada reforma constitucional. Es durante este proceso de adecuación que el Consejo General advirtió la necesidad de contar con un marco normativo en el que se regulara de manera ordenada y sistematizada diversos aspectos aplicables al desarrollo de cualquier tipo de proceso electoral, por lo que solicitó a la recién creada Comisión procediera a la elaboración y propuesta de un documento en el que se detallara la ruta a seguir para atender la escasez de regulación normativa de las actividades de las distintas áreas ejecutivas, técnicas y coordinaciones de la Secretaría Ejecutiva, así como sus órganos desconcentrados.

De esta manera, iniciaron una serie de gestiones por parte de la Comisión a fin de proponer al Consejo la emisión de un Reglamento General en el que se incorporaran los diversos reglamentos, acuerdos, lineamientos, manuales y demás documentos que instrumentaran la organización y desarrollo de los múltiples aspectos de la función electoral, mismo que contemplaría, en lo conducente, los procesos electorales de tipo ordinario, extraordinario, concurrente, local y federal, además de lo concerniente a la consulta popular.

Para tal efecto, la Comisión Temporal de Reglamentos diseñó un plan de trabajo en coordinación con las distintas áreas involucradas del Instituto a fin de ejecutar y programar las acciones a seguir, en el entendido que se tendrían como base del documento normativo los trabajos ya realizados, por parte de las diversas áreas y direcciones, así como de la propia Secretaría Ejecutiva. Se buscaba concentrar en un documento único y con mayor fuerza normativa una serie de acuerdos y decisiones que año con año se emitían por parte del Consejo General

para el establecimiento de directrices de operación y funcionamiento de diversas actividades que por ley corresponde desarrollar a este Instituto Nacional Electoral.

Así pues, se procedió a la identificación y filtración de un universo aproximado de trescientos acuerdos que integrarían el reglamento, de manera que se optara únicamente por aquéllos susceptibles de incorporarse como regla general aplicable en lo futuro en cualquier tipo de proceso electoral a desarrollarse bien en el orden federal o en lo particular en cada entidad federativa.

Posteriormente, ante la magnitud del reto asumido, se visualizó la necesidad de capacitar al personal que eventualmente se involucraría en el proyecto, con el objeto de proveerle herramientas necesarias de redacción y técnica legislativa, todo ello en aras de privilegiar el uso e inserción de disposiciones simplificadas, concretas y determinadas, de evitar en lo posible la sobre-regulación normativa latente en la materia, eliminar la opacidad, discrecionalidad, así como la reducción a los espacios en errores de interpretación, en tanto que se generaría certidumbre y transparencia en los operadores y destinatarios de las normas jurídicas.

Con esta encomienda iniciaron las acciones de sistematización de la multiplicidad de disposiciones reglamentarias, la homologación del contenido a regular, la detección de referencias jurídicas, el cotejo de su ajuste con la norma superior y la eliminación de las posibles repeticiones legales, al tiempo que se localizaban y suprimían inconsistencias y contradicciones en aquel documento inicial de trabajo.

Con el invaluable apoyo y cooperación de las unidades, direcciones y coordinaciones involucradas, el documento poco a poco adquirió estructura y contenido, se trató de una serie de acciones coordinadas de elaboración, revisión, modificación y aprobación una a una de las disposiciones normativas contempladas en el pro-

yecto, lo cual reflejó el compromiso asumido por el personal que intervino en cada una de las etapas y sus responsables de las distintas áreas, el nivel de calidad del material que finalmente se logró fusionar y la pertinencia de su reglamentación; fue un trabajo arduo y extenuante que se extendió por casi nueve meses, durante los cuales el equipo de asesores de los consejeros de la Presidencia de la Comisión en coordinación con la Dirección Jurídica contribuyeron en gran medida a que este documento llegara a buen puerto.

Durante el trabajo emprendido por la Comisión Temporal, en la realización de este proyecto de reglamentación, se corroboró la necesidad de concentración en un mismo documento de gran cantidad de disposiciones jurídicas que venían aplicándose de manera aislada, acuerdos contradictorios entre sí, no vigentes o desfasados en relación con la actual normativa electoral, o bien, de aplicabilidad nula; su elevación normativa al rango de Reglamento y su fusión, permitirá contar con un mayor control en la revisión de las disposiciones jurídicas, brindará un nivel de certeza superior y claridad en la interpretación y aplicación correspondiente, mejorará la eficiencia institucional y ofrecerá cuentas claras y concretas respecto a la actuación del Instituto de cara a la ciudadanía.

En lo personal, mejorará la eficiencia del recurso laboral del Instituto, privilegiará la especialización y asunción de responsabilidades en el funcionamiento de cada una de sus áreas, de modo que se transite en la ruta de la actuación de una autoridad reactiva a una eminentemente preventiva y proactiva, todo lo cual deberá mejorar la calidad de vida de los trabajadores y le colocará a la vanguardia como una institución moderna y preparada para afrontar los retos y necesidades más apremiantes. Es en suma, una reglamentación que será de gran utilidad en un futuro.

Mtra. Beatriz Eugenia Galindo Centeno
Consejera Electoral

Fiscalización de las Campañas Políticas

La fiscalización de los recursos de los partidos políticos es una de las tareas sustantivas que realiza la autoridad electoral nacional de México. En nuestro país, los recursos de los partidos deben tener un origen claro, lícito y acreditado, y los gastos deben de tener un expreso fin político y sujetarse al respeto de los topes de gasto de campaña.

En la tensión estructural de las democracias entre dinero y política las naciones han optado por diferentes modelos de regulación. En México, a la obligada búsqueda de la legalidad en el uso de los recursos financieros se ha sumado como objetivo el valor imprescindible de la equidad.

Por ello, a lo largo de los últimos veinte años se ha edificado un sistema permanente y exhaustivo de fiscalización, que pone especial atención al origen y destino de fondos durante las etapas de proselitismo y de búsqueda del voto.

Al Instituto Nacional Electoral le interesa asegurar que a la política lleguen sólo recursos lícitos y que el dinero involucrado en la contienda político-electoral no altere las condiciones equitativas de la competencia.

Con la reforma constitucional y legal de 2014 se decidió que la fiscalización a los recursos de los partidos y candidatos fuera centralizada y a cargo del INE para todas las elecciones a cargos de gobierno y representación popular en el país, incluyendo contiendas federales para gubernaturas, ayuntamientos y congresos locales.

Un cambio sustantivo en materia de fiscalización es el hecho de que de sus resultados puede desprenderse inclusive la nulidad de alguna elección. Esto es así porque la Constitución contempla como causa de nulidad de los comicios el que en una contienda de alta competitividad el ganador haya rebasado en más de cinco por ciento el tope de gastos de campaña.

Adicionalmente esta disposición legal, en los hechos también se ha vuelto un incentivo para que los institutos políticos ejerzan de manera incremental su derecho de acudir a la autoridad para verificar lo reportado por sus contrincantes. Si bien, esto implica que cada uno de ellos se encuentra bajo una lupa más rigurosa, también ha representado un importante esfuerzo por parte del Instituto para cumplir a cabalidad sus obligaciones y resolver todos los medios

de queja presentados por los partidos a la par del dictamen y resolución de campaña.

La reforma constitucional, además, mandató una fiscalización expedita ya que ésta debe concluirse unas semanas después de la votación. En el pasado, transcurrían más de dos meses después de finalizada la campaña para que los partidos comenzaran a entregar sus informes, y a ello había que sumar cinco meses adicionales para que la autoridad procesara la información y entregara los Dictámenes y Proyectos de Resolución. Así, la calificación de los comicios ocurría antes de que la fiscalización obtuviera conclusiones.

La citada reforma de 2014, también elevó las atribuciones del INE en materia de fiscalización y, como no podía ser de otra forma, la norma constitucional y legal se hizo más exigente con los partidos políticos y sus candidatos, así como con los llamados candidatos independientes. Ahora cualquier operación, todo ingreso o gasto debe registrarse en tiempo real en línea, de modo que la transparencia del proceso y, por tanto, su credibilidad son un ejercicio abierto, cotidiano, de rendición de cuentas.

Para ello, se requiere de un arduo trabajo tanto de la autoridad electoral nacional como de los partidos y candidatos en todos los niveles de participación, sea federal o local. Como suele decirse, para que haya rendición de cuentas debe haber, primero, cuentas. Y éstas deben ser cargadas por los partidos en el Sistema Integral de Fiscalización en línea, desarrollado por el INE con el respaldo de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Este sistema otorga cuentas a cada uno de los partidos y en su caso, también a los candidatos o sus representantes financieros, para que puedan acceder de forma segura al registro de sus operaciones de ingreso y gasto. Dentro del sistema, cada operación es guardada y respaldada con la información comprobatoria: facturas,

cheques, muestras de los productos, entre otros. Esto permite que el sistema adicione todas las operaciones y genera el informe que entregarán los partidos a la autoridad fiscalizadora. Este avance representa una simplificación y homogeneización del reporte de las operaciones de los diversos actores políticos, además de que al contar con la información tal y como transcurren las campañas, la fiscalización se vuelve un proceso continuo que permite auditar el gran número de campañas en tiempo récord.

Durante 2015, el INE hizo realidad la letra constitucional y legal en materia de fiscalización. Elaboró un nuevo reglamento, adecuó la estructura de la Unidad Técnica de Fiscalización, implementó el sistema en línea para la captura de la información de los partidos políticos y se avocó a fiscalizar todas y cada una de las campañas electorales correspondientes a los procesos electorales federales y locales de 2014-2015.

El INE revisó 12,804 informes de campaña correspondientes a los candidatos obligados a rendir cuentas del dinero que recibieron y gastaron. La Unidad Técnica de Fiscalización detectó durante el Proceso Federal Electoral 2014-2015, un total de 953,046 operaciones de ingresos y egresos realizadas e informadas oportunamente por los partidos políticos.

Adicionalmente, la Unidad Técnica de Fiscalización realiza tareas en campo que permiten a la autoridad contrastar lo reportado por los partidos políticos, para evitar prácticas como el sub-reportar sus ingresos o el no reportar gastos. Estas actividades comprenden el monitoreo de la propaganda que es colocada en vía pública mediante un novedoso sistema de geolocalización y captura de imágenes; se monitorean además publicaciones como diarios y revistas para verificar la promoción de los partidos en medios impresos. La Unidad también incluye dentro de su programación la verificación de eventos y casas de campaña, donde un auditor especializado

se presenta en el lugar y fecha reportado por el partido, contabiliza los gastos que detecta y elabora un acta que da certeza y validez a cada diligencia realizada.

Por último, se comprueba que lo reportado a la autoridad por los partidos políticos y sujetos obligados coincida con lo declarado ante otras instancias, principalmente existen convenios de colaboración con el Servicio de Administración Tributaria, la Unidad de Inteligencia Financiera y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Así, el Instituto cuenta con las facturas, cheques y estados de cuenta de los partidos, proporcionados por estas autoridades para verificar la fiabilidad y legalidad de los mismos.

Con toda su complejidad, el nuevo modelo de fiscalización no se reduce a la aplicación y carga de información en un programa de contabilidad, que sin duda también lo es, sino que se trata de un nuevo y complejo proceso permanente que

tiene como tarea contar con información oportuna y sistematizada que permita garantizar la equidad y la legalidad de los recursos involucrados en las contiendas electorales. El fin último es cuidar la salud de la República y sus instituciones.

Por todo lo anterior, es importante que la autoridad asegure la calidad de la fiscalización a fin de que ésta sea la base objetiva contra la cual se contrasten las impugnaciones. Es importante aprovechar el rigor de la fiscalización para potenciar la cultura de la legalidad que es inseparable de la vida democrática.

Sólo actores políticos transparentes, sujetos a la rendición de cuentas, auditados y revisados con rigor serán creíbles. Por ello, la fiscalización no debe verse como un instrumento punitivo sino como una herramienta para la reconstrucción de la confianza en la política democrática.

Dr. Ciro Murayama Rendón
Consejero Electoral

Fiscalización de los procesos electorales 2014-2015

Uno de los principales cambios de la reforma electoral de 2014 fue el modelo de fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Los procesos electorales federal y locales, en los que se eligieron 2,322 cargos de elección popular, representaron la primera ocasión en que se puso a prueba ese modelo.

Las dos principales características con las que se concibió el nuevo modelo de fiscalización fue que esta tarea fuera nacional y en tiempo real. Antes, la fiscalización de los recursos de precampaña y campaña de los partidos políticos era dispersa y tardada. En realidad, se hacían treinta y tres fiscalizaciones diferentes, la federal y una por cada uno de los estados con elecciones locales, por 33 autoridades distintas, con reglas, tiempos y criterios que no necesariamente coincidían. Además, según la norma vigente desde 2008, la fiscalización de las campañas tomaba 153 días hábiles. De ellos, los primeros 60 eran para que los partidos presentaran sus informes de gasto y los siguientes 60 para que la autoridad revisara la documentación que se le hubiera entregado. Todas las revisiones de ingresos y egresos se realizaban con documentos en papel. Esto llevó a que, por ejemplo, el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral aprobara el dictamen y resolución de la campaña presidencial de 2012 casi un año después de la jornada electoral.

La reforma de 2014 estableció que la fiscalización sería nacional. Es decir, una sola autoridad, el Instituto Nacional Electoral, sería responsable de auditar los ingresos y egresos de los partidos políticos y de los candidatos independientes. Además, se determinó que los partidos llevarían su contabilidad en línea para que fuera en tiempo real y que los precandidatos, aspirantes a candidatos independientes, candidatos de partido y candidatos independientes presentarían sus informes de precampaña y campaña en línea, de modo que se dejaran de presentar documentos en papel.

Para implementar estos cambios, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General del INE aprobaron una serie de acuerdos con los que se establecieron las normas para los nuevos procesos de fiscalización y se desarrolló el Sistema Integral de Fiscalización (SIF). Las decisiones más relevantes para ello fueron:

- **Transición del antiguo al nuevo modelo de fiscalización.** Con el Acuerdo INE/CG93/2014 se fijaron reglas administrativas y de competencia para dar certeza durante el cambio del modelo de fiscalización. En cuanto a las reglas administrativas, se estableció que la Unidad Técnica de Fisca-

lización (UTF) debería contar con todos los recursos necesarios para implementar el nuevo modelo. Por lo que hace a las normas competenciales, se precisó que todos los asuntos que hubieran iniciado antes de la aprobación del acuerdo se resolverían, en su parte sustantiva, de acuerdo a la normatividad vigente. Sin embargo, a partir de la revisión de los ingresos y egresos de precampaña y campaña de los procesos electorales 2014-2015 se aplicarían a cabalidad las nuevas normas.

- **Diseño del SIF.** Con el Acuerdo INE/CG120/2014 se aprobaron el diseño y los alcances del SIF. Se determinó que el Sistema tendría tres módulos. En el de *Contabilidad*, los sujetos obligados registrarían la información y documentos relacionados con sus ingresos y egresos. En el de *Fiscalización*, la autoridad verificaría la veracidad de la información cargada por los sujetos obligados. El de *Transparencia* permitiría poner a disposición del público la información reportada y auditada. Sin embargo, dado que el SIF comenzaría a operar hasta el periodo de campaña, el Consejo General aprobó la creación de un aplicativo en línea (acuerdos INE/CG203/2014 e INE/CG13/2015) para que los sujetos obligados registraran sus operaciones durante las precampañas.
- **Reglamentos de Fiscalización.** Dados los cambios tan notables en el modelo de fiscalización, se hizo necesario que el Consejo General aprobara nuevos reglamentos en la materia. La Comisión aprobó la creación de un Grupo de Trabajo para revisar y modificar la norma reglamentaria de fiscalización. Con el Acuerdo INE/CG263/2014 el Consejo General aprobó el Reglamento de Fiscalización, y con el Acuerdo INE/CG264/2014 se aprobó el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.
- **Gastos el día de la jornada electoral.** En su acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, la Suprema Corte de Justi-

cia de la Nación resolvió que los “gastos de estructura partidista” durante la jornada electoral (en los que se incluyen los pagos a representantes de partido en las casillas) no podían considerarse parte del gasto ordinario, como originalmente se estableció en el artículo 72, párrafo 2, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), y como había ocurrido anteriormente. Esta decisión fijó el criterio según el cual todos los gastos que realicen los partidos el día de la jornada electoral también contarán como gastos de campaña. Esta decisión se reflejó en el nuevo Reglamento de Fiscalización y en lineamientos específicos para reportar ese tipo de gasto.

- **Otras disposiciones.** Como parte de la reforma de 2014, la UTF dejó de ser autónoma para depender del Consejo General del INE mediante la Comisión de Fiscalización. Por ello, y en adición al marco regulatorio básico para la fiscalización, la Comisión y el Consejo General emitieron un conjunto de normas para regular la operación del nuevo modelo de fiscalización. Algunas de éstas fueron:

- Inscripción al Registro Nacional de Proveedores.
- Convenios de colaboración con la Unidad de Inteligencia Financiera y el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Lineamientos de visitas de verificación.
- Metodología de monitoreo de espectaculares y propaganda en medios impresos.
- Lineamientos para la realización de pagos de partidos mediante la UTF.
- Prorratio de gastos.

Las siguientes cifras dan cuenta del alcance de la primera aplicación de este nuevo modelo de fiscalización en las precampañas y campañas del Proceso Electoral Federal intermedio y de 17 procesos locales en cuanto al número de precandidatos y candidatos fiscalizados, montos de ingresos y egresos auditados y datos cargados en el SIF.

Precandidatos y aspirantes a candidatos independientes			
Ámbito	Precandidatos fiscalizados	Aspirantes fiscalizados	Total
Federal	4,501	57	4,558
Local	7,324	353	7,677
Total	11,825	410	12,235

Fiscalización de la campaña federal y las 17 locales	
Cargos totales (incluye representación proporcional)	2,322
Candidatos	Total: 14,827 De partido: 14,693 Independientes: 134
Operaciones registradas en el SIF	1'099,619
Pólizas cargadas en el SIF	402,222
Montos fiscalizados	Ingresos: 3,151 millones de pesos
	Egresos: 3,201 millones de pesos
Informes presentados (todos en línea; incluye informes intermedios)	25,507
Oficios de errores y omisiones	773
Monitoreo de propaganda en vía pública	40,406 imágenes georreferenciadas

La revisión de esa información se tradujo en 18 dictámenes consolidados y resoluciones de las revisiones de los informes de ingresos y egresos de campaña federal y en 17 estados, correspondientes a 9 gobernadores, 688 Diputados por el Principio de Mayoría Relativa, 1,009 presidencias municipales y 20 juntas municipales. El 12 de agosto, dos meses después de la Jornada Electoral del 7 de junio de 2015, se aprobaron las versiones finales de esos documentos.

La primera implementación del nuevo modelo de fiscalización que planteó la reforma electoral de 2014 dejó algunas lecciones para futuros procesos electorales:

- **Robustecer la carga de evidencias en el SIF.** En su primera versión, el SIF permitía que los usuarios cargaran las versiones electrónicas de comprobantes de ingresos y egresos mediante una carpeta .zip con un tamaño máximo de 50 megabytes. Sin embargo,

dada las exigencias comprobatorias del Sistema Integral de Fiscalización (es decir, subir muchos documentos, cada uno de ellos en resolución suficientemente alta para hacerlo legible), se advirtió que el SIF debería permitir una mayor capacidad de carga de documentos.

- **Los momentos jurídicos de las precampañas y campañas no siempre coinciden.** En la reforma de 2014 se homologaron los plazos para la fiscalización de los informes de precampaña y campaña. Sin embargo, la determinación de las fechas de inicio y la duración de las precampañas y campañas locales siguió siendo atribución de las legislaturas de cada estado. Por ejemplo, la campaña que comenzó primero fue para gobernador del Estado de Guerrero, el 6 de marzo, y la última fue para ayuntamientos del Estado de México, el 1 de mayo. Esto hizo que los procesos de la UTF para la revisión de los informes intermedios no siem-

pre coincidieran, lo que dificultó el aprovechamiento máximo de los recursos de la Unidad.

- **Concepción de la fiscalización como un proceso integral.** Dada la cantidad de trabajo que representa la sola revisión de los informes de ingresos y egresos de campaña, el Congreso General del INE los aprobó antes de haber resuelto todas las quejas y denuncias sobre los topes de gasto de campaña. Sin embargo, en su sentencia SUP-RAP-277/2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó los dictámenes y resoluciones de campaña que el Consejo General aprobó originalmente el 20 de julio de 2015 (40 días después de la jornada electoral, según estipula la ley). La Sala Superior también ordenó al Consejo General que resolviera todas las quejas relacionadas con supuestos rebases de topes de gasto de campaña antes de volver a aprobar los dictámenes y resoluciones de ingresos y egresos para que en las versiones finales de esos documentos ya se contemplaran los ajustes que

resultaran de las quejas. Esta sentencia reforzó la concepción de la fiscalización como un proceso integral que incluye la auditoría de los ingresos y egresos de los partidos, la resolución sobre las faltas que se hubieran cometido respecto a ellos, y un componente contencioso relacionado con las quejas sobre el uso de esos recursos.

- **Responsabilidad de candidatos y partidos.** En sus artículos 443 y 445 la LGIPE distingue las responsabilidades de los partidos y candidatos respecto al incumplimiento de diversas obligaciones de fiscalización. En la práctica, esto ha llevado a que se ajusten los procedimientos de deslinde de responsabilidades en la individualización de sanciones.
- **Derecho de audiencia.** A fin de garantizar el pleno derecho de audiencia con precandidatos y candidatos, el INE fortaleció sus procedimientos de notificación de posibles faltas de fiscalización. De este modo, los sujetos obligados tuvieron oportunidad de manifestarse antes de que la autoridad los sancionara.

Dr. Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral

El lado humano de las elecciones

El Instituto Nacional Electoral convocó al Concurso Nacional de Testimonios sobre el Proceso Electoral Federal 2014-2015 a todas las ciudadanas y ciudadanos que se desempeñaron como funcionarios de Mesa Directiva de Casilla durante la Jornada Electoral del 7 de junio de 2015, así como a quienes se desempeñaron como Capacitadores-Asistentes Electorales (CAE) y Supervisores Electorales (SE). Sus historias revelan la parte humana, quizá más conmovedora, de las elecciones.

Los CAE son miles de mexicanos y mexicanas quienes recorren todo el país, tocando puertas para notificar y capacitar a los ciudadanos que fungirán como integrantes de las mesas directivas de casilla. Los SE, como su nombre lo indica, coordinan y supervisan las labores de los CAE.

A través de los testimonios se puede tener una visión de la problemática social presente a lo largo y ancho del país, la opinión en torno a la organización de las elecciones y el ánimo o no de la participación ciudadana. Varias cuestiones llaman poderosamente la atención a partir de la revisión de éstos.

En primer lugar, sin duda las mujeres en México son quienes tienen un mayor impulso de participación política y deseo de transformación social. Son las mujeres quienes más han contado historias extraordinarias de persistencia, como CAE o como integrantes de mesas directivas de casilla, a fin de conformar éstas o recibir y contar la votación así como entregar los paquetes electorales. Su pasión, seriedad y dedicación en las tareas encomendadas son admirables.

Paradójicamente, y de forma lamentable, fueron muchos los testimonios que, por otra parte, dieron cuenta de mujeres que no pudieron participar como funcionarias de mesas directivas de casilla porque sus esposos no lo permitieron. Desgarrador es el testimonio de una CAE quien refiere que un hombre, en estado de ebriedad, fue a reclamarle a su esposa –quien era representante de partido político– que no había estado todo el día en la casa.

Otra problemática que fue constante también en los testimonios ciudadanos es la mala práctica de los partidos políticos (no se sabe cuáles, en qué grado), que buscan a los ciudadanos capacitados a fin que no integren las mesas directivas de casilla y más bien sean representantes de dichos partidos políticos, ello mediante un pago mucho mayor al apoyo económico que otorga el INE a tales ciudadanos.

Igualmente, llama la atención el grado de analfabetismo que afecta la integración de las mesas directivas de casilla. Muchos fueron los testimonios de los CAE en los cuales relataban encontrarse a ciudadanas y ciudadanos que no saben leer y escribir, o sí pero de forma sumamente precaria, lo cual reduce de manera considerable el número de personas idóneas para aquella función.

En algún grado, otra constante en los testimonios, según refieren los CAE, fue la falta de confianza en sí mismos de muchos ciudadanos, es decir, el miedo a participar, a hacerse cargo de una casilla o adquirir responsabilidades frente a sus vecinos. Es cierto que, en mucho tiene que ver el grado de complejidad y detalle que requiere esa función, pero también es cierto que afecta la cultura de la timidez y el miedo al error que caracteriza al mexicano.

La migración, el pandillerismo, la falta de infraestructura, la pobreza y las largas jornadas de trabajo de los ciudadanos que son visitados, de igual forma dificultan la tarea de muchos CAE.

Por supuesto, una satisfactoria constante en los testimonios fue la entrega y dedicación de

los CAE y SE, mexicanas y mexicanos que han adquirido la mentalidad del esfuerzo, de lucha, de profesionalismo. Por su contacto con la realidad y exigencia en cumplir metas no es exagerado cuando dicen que haber trabajado en el INE, para sacar adelante un proceso electoral, les cambió la vida.

Muchísimos fueron los testimonios –no sólo de CAE y SE, sino de ciudadanos que integraron las mesas directivas de casilla– en los cuales señalaron la falta de profesionalismo de los Organismos Públicos Locales, a tal grado que sugirieron su desaparición. Desde la falta de entrega oportuna de material que les correspondía, hasta maltrato, desconocimiento de sus funciones y desorganización, entre otras calamidades, evidenció que los llamados OPL mucho tienen que hacer si quieren sobrevivir en las próximas reformas electorales.

De todas las historias, me quedo con aquellas de los ciudadanos que destacan haber descubierto la confianza en las elecciones. En México, los votos que llegan a las urnas se cuentan y se cuentan bien. Ciertamente, el gran reto es la calidad de la competencia electoral; es decir, el voto libre y razonado.

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña
Consejero Electoral

Dilemas para la justicia electoral a la luz de la reforma constitucional político-electoral de 2014

El Proceso Electoral Federal que renovó la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y los 17 Procesos Electorales Locales realizados para la elección de diputadas y diputados de congresos locales, integrantes de ayuntamientos y titulares de 7 gubernaturas de 2014-2015, constituyen el primer ejercicio de aplicación de la reforma constitucional y legal de 2014 y, en consecuencia, la primera oportunidad para advertir si el modelo electoral que deriva de las mismas, a partir del rediseño de las autoridades administrativas –federal y locales– y jurisdiccionales electorales, así como del establecimiento de reglas y procedimientos novedosos en distintas materias –como la fiscalización–, implicó un avance para la efectiva tutela del principio de equidad en la contienda y los derechos político-electorales reconocidos en nuestra Constitución.

Son muchos los ámbitos y las aristas desde las que resultaría relevante analizar la reforma y los efectos de su implementación: i) el proceso legislativo de homologación de las reglas constitucionales en las leyes generales y locales; ii) su aplicación, cumplimiento y exigibilidad en los procesos electorales, y iii) el impacto de las nuevas reglas de distribución de competencias entre los distintos órganos que conforman lo que se ha denominado el “Sistema Nacional Electoral”, entre otras.

Sin embargo, el presente análisis se centrará exclusivamente en una de las modificaciones –que si bien a la luz de la integralidad de la reforma pudiera parecer menor, incide de forma relevante en la garantía de los derechos político-electorales en nuestro país–: el nuevo sistema de justicia electoral, que traslada la resolución de los Procedimientos Especiales Sancionadores (en adelante “PES”) a la sede jurisdiccional, dejando a la autoridad administrativa las funciones de investigación –de las conductas presuntamente contraventoras de las normas electorales con mayor impacto en los procesos electorales–, así como el dictado o no de medidas cautelares.

A modo de antecedente o premisa, vale la pena señalar que la historia de nuestro sistema electoral visibiliza que las grandes reformas en la materia son producto, sustancialmente, de las inconformidades y cuestionamientos relativos a la eficacia del modelo vigente en la última elección para tutelar la equidad e, intrínsecamente, el derecho a votar y ser votado; por lo mismo, éstas han tenido como uno de sus objetivos primordiales la incorporación de dispo-

siciones constitucionales y legales orientadas al fortalecimiento del modelo de justicia electoral.

Así, las reglas para el arbitraje se han redefinido constantemente en función de las demandas de los actores inconformes con los términos y resultados de la impartición de justicia. En principio, se otorgó al entonces IFE facultad exclusiva para investigar infracciones, dejando en el otrora Tribunal Federal Electoral la imposición de las sanciones; mediante la reforma de 1996 se trasladó a la autoridad administrativa la facultad para resolver los procedimientos que sustanciaba. Posteriormente, en aras de consolidar un modelo que concebía a la autoridad administrativa como garante de derechos –a partir de la verificación del cumplimiento de las obligaciones de los sujetos regulados–, la reforma constitucional de 2007, fortaleció su carácter jurisdiccional, otorgando al antes IFE competencia para la resolución de los distintos procedimientos sancionadores –tanto en materia de quejas, como de fiscalización–, incluyendo en esta ocasión la figura del PES, creado previo a la reforma por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante “TEPJF”) en la sentencia SUP-RAP-17/2006.

A lo largo de 18 años prevaleció un modelo uniinstancial de justicia electoral, con ámbitos competenciales claramente definidos, en los que a la autoridad administrativa se le encomendaba la sustanciación y resolución de las controversias –tanto de los procedimientos ordinarios y especiales como de los procedimientos en materia de fiscalización–, y a la autoridad jurisdiccional, la función de revisión y resolución de los distintos medios de impugnación.

No obstante, bajo el argumento central que hacer de la autoridad administrativa el árbitro de la competencia –con facultades para determinar la responsabilidad de los actores, sancionarlos y descalificarlos de la competencia– conllevaba un

desgaste que atentaba contra su tarea “principal”: la organización de las elecciones, en el 2014, el constituyente permanente optó por separar la investigación y la resolución sólo para efectos del PES –pues la medida no fue adoptada para el resto de los procedimientos sancionadores.

El argumento era y es inviable e insostenible, considerando que los partidos litigan también sus diferendos a través del procedimiento ordinario sancionador y los procedimientos en materia de fiscalización. Es cierto, el PES por su naturaleza expedita –en razón de la trascendencia que las infracciones que se conocen a través de éste, tienen para la tutela efectiva de la equidad en la competencia político-electoral– tiene particular importancia, pero en modo alguno es el fiel de la balanza, considerando el alcance que la reforma de 2014 dio a la fiscalización para promover y determinar la nulidad de las elecciones.

Más allá de la fragilidad de las razones, el dilema no se constriñe a la idoneidad de las sedes, se trata de una cuestión de fondo. La discusión de las atribuciones que tiene o debe tener el INE debe partir, necesariamente, de la definición de su objeto constitucional, para posteriormente dotarle de las herramientas necesarias para cumplirlo. En este sentido, la primera pregunta que debiéramos formularnos es ¿qué tipo de autoridad administrativa electoral necesita nuestro país?: una cuya única función sea la administración y organización de las elecciones o una que tenga las facultades para tutelar de forma integral y efectiva los principios y derechos reconocidos constitucionalmente por el sistema electoral.

Sin duda, la organización objetiva e imparcial de los procesos es el prerequisite indispensable para la certeza en los resultados electorales –y han tenido que transcurrir varias décadas para generar la confianza en que los votos cuentan y se cuentan bien–; sin embargo, ¿la garantía del derecho a votar y ser votado se agota en ello?

Estoy convencida que no; el ejercicio de estos derechos no se limita a que esté garantizada la emisión del voto universal, depende también de las condiciones de la competencia entre los actores políticos, y del cumplimiento de las reglas y principios por parte de éstos. Precisamente por ello, tras avanzar en las garantías de lo primero –con la creación misma del IFE, como organismo constitucional autónomo–, en lo que las distintas reformas se han enfocado es en lo segundo –a través del establecimiento, en 2007, de un nuevo modelo de comunicación política, que garantizara el acceso permanente y gratuito de todos los contendientes a la radio y a la televisión; y con la creación, en 2014, de un nuevo modelo de fiscalización, que tuviera como efecto que las irregularidades en los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos incidieran en los resultados de la elección.

El modelo vigente antes de la reforma dotaba a la autoridad administrativa de las facultades requeridas para tutelar integralmente el derecho al voto en sus dos vertientes; reconocía que su protección efectiva va más allá del profesionalismo en la organización de las elecciones, requiere garantizar que los contendientes se hayan ajustado a las reglas que protegen el principio de equidad. Es la conjunción de la eficaz organización de las elecciones y la intervención oportuna de un árbitro capaz de generar certeza a los actores respecto del alcance de la norma, lo que posibilita a las ciudadanas y ciudadanos la emisión de un voto libre.

Si bien los efectos de esta decisión se evidenciaron en el marco del Proceso Electoral Federal 2014-2015, principalmente con la constante variación de criterios –frente a la estabilidad que en distintas materias habían alcanzado la autoridad administrativa y jurisdiccional¹ en el modelo anterior–, el dilema no estriba en los efectos

pragmáticos de la decisión, sino en el fortalecimiento o debilitamiento de las instituciones a partir de las facultades que se les otorgan o suprimen, para dar cumplimiento a su objeto constitucional.

El problema es que el rediseño competencial despojó al INE de las herramientas sancionatorias que necesita para el debido cumplimiento de su mandato –que incluye, insoslayablemente, la garantía integral de los derechos político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos–. La discusión no debe centrarse en la sede para resolver el PES, sino en el establecimiento de un modelo congruente que dote a cada autoridad de los elementos y las atribuciones necesarias para su función. No hay duda, en materia de justicia electoral, la reforma constitucional de 2014 fue contraria a este objeto, en detrimento de la certeza jurídica de los actores involucrados en la competencia electoral y el resto de los sujetos regulados.

A ello se suma otro aspecto medular. La reforma perseguía la creación de un Sistema Nacional Electoral, por ello otorgó al INE facultades exclusivas para las materias más sustantivas de la función electoral. Buscó que la visión de la autoridad nacional marcara pauta para la organización de la totalidad de las elecciones en el país. De ahí que, considerando la integralidad de los procesos electorales, resulte inadmisibles que uno de los aspectos más importantes de la facultad sancionadora en el ámbito electoral se haya depositado en el TEPJF y, en consecuencia, excluido de la visión y criterios que rigen el Sistema Nacional Electoral a cargo del INE.

Lic. A. Pamela San Martín Ríos y Valles
Consejera Electoral

¹ Muestra de ello son los criterios aplicados para determinar la actualización de la propaganda calumniosa, así como de la propaganda gubernamental contraria al artículo 41 constitucional.

Organizar la elección federal con 16 concurrentes

Primera prueba de la nueva ley

Uno de los retos que enfrentó el Instituto Nacional Electoral durante la organización de las elecciones de 2015 tuvo que ver con los cambios en diversos procedimientos electorales que el anterior Instituto Federal Electoral había ensayado muchas veces con éxito y ahora había que modificar. Al respecto destacan las novedades en los pasos requeridos para instalar las casillas en las 16 entidades que tendrían elección concurrente con la federal y los efectos de dichos cambios en la estrategia de capacitación.

Desde antes del inicio del proceso electoral, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, a cargo de Miguel Ángel Solís, realizó estudios para determinar los procedimientos que tendríamos que seguir para la instalación de las denominadas “casillas únicas”. La nueva Ley Electoral obligaba al INE y a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPL) a que en los casos de elecciones concurrentes se instalara una sola casilla en la que debía recibirse la votación, tanto de la elección federal como de la elección local.

En 16 entidades, la casilla única requirió de un esfuerzo mayor por parte de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, a cargo entonces de Luis Javier Vaquero. En lugar de capacitar a siete funcionarios por cada mesa directiva de casilla (cuatro propietarios y tres suplentes), ahora se requería de nueve (seis titulares y tres suplentes), al menos en 56.4% de las casillas que instaló el INE en 2015.

Por su parte, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral advirtió oportunamente sobre la importancia de tener claridad en los procedimientos para organizar el trabajo en las casillas únicas. El entonces IFE había tenido una amplia experiencia en la instalación de casillas únicas pero concentrada en el estado de Colima. Desde 1991, el otrora IFE y las autoridades electorales de Colima acordaron en cada elección instalar casillas únicas para recibir la votación de las elecciones locales y de las federales. La experiencia siempre fue exitosa y sin mayores complicaciones se organizaron las jornadas electorales y los cómputos de cada elección. Esa estrategia permitió a las dos instituciones generar importantes ahorros en la contratación de los Capacitadores-Asistentes Electorales y Supervisores Electorales, entre otras economías que se lograron. Con todo, cuando el antes IFE acordó estrategias similares en estados como

Guanajuato y Jalisco, los resultados no siempre fueron cien por ciento afortunados.¹

Si existe un buen acuerdo entre autoridades locales y federales, la instalación de la casilla única y la recepción de la votación no representa mayores problemas. La parte más compleja empieza hacia el final de la jornada, cuando inician los cómputos en la casilla. La organización de los procedimientos implica capacitar adecuadamente a los funcionarios de casilla para el correcto llenado de las actas de cada elección, la integración final de cada paquete electoral y desde luego, la coordinación necesaria para que cada paquete sea transportado ordenadamente (con el acompañamiento de los partidos políticos) a las oficinas del INE y del OPL correspondiente. Evidentemente, toda la organización de la casilla única debía ser previamente estudiada y diseñada. Por ello, el 13 de agosto de 2014, el Consejo General del INE aprobó el Modelo de Casilla Única para las Elecciones Concurrentes de 2015. Ahí se definían todas las características de cómo debía de operar la nueva disposición legal para el INE y para los OPL.²

Hacia el 30 de septiembre de 2014, el Consejo General del INE integró los consejos generales de las primeras 18 entidades que tendrían elecciones locales en el 2015.³ A partir de entonces, los temas correspondientes a la organización de la elección tendrían que ser coordinados con cada OPL. En consecuencia, más allá de los problemas técnicos que generaba la instrumentación de las casillas únicas, ahora era necesario establecer un ambiente de coordinación muy productivo entre los nuevos OPL y el INE.

La instalación de las casillas únicas implicaba, de facto, un tipo de actividades en las que ambas autoridades (INE y OPL) “compiten” para que sus paquetes sean los primeros en regresar a las oficinas de los distritos o de los municipios. Cada autoridad busca empezar el reporte de los resultados preliminares lo antes posible y tener pronto el resguardo de los paquetes. Cualquier error conduciría a que los paquetes llegaran a las oficinas equivocadas o que se introdujera en una caja documentación correspondiente a otra elección. Por ello, en 2015 era importante establecer mecanismos muy claros para que la exitosa experiencia de Colima se pudiera reproducir en las 16 entidades que experimentarían (la mayoría por primera vez) la instalación de casillas únicas. Para ello fue necesario que el Consejo General del INE, a través de la Comisión de Capacitación y Organización Electoral, emitiera los acuerdos que definieran de antemano las características de la casilla.

Además de los retos técnicos que se superaron para la instalación de las casillas únicas, era necesario enfrentar el problema presupuestario. El INE consideró que éstas beneficiaban tanto al INE como a los OPL. Por lo tanto, los costos fundamentales tendrían que ser divididos entre las dos instituciones. Quizá el gasto mayor era el de la contratación de los CAE. Este tipo de acuerdos hicieron que los convenios de colaboración entre el INE y los OPL se hicieran complejos, ya que había que acordar transferencias de recursos al INE por parte de los OPL, que por su parte enfrentaban de por sí, limitaciones en sus presupuestos.

¹ La experiencia del IFE muestra que en el estado de Guanajuato se instalaron casillas únicas en las elecciones de 1997, 2000 y 2009; en Jalisco se instalaron en 2003; en Nuevo León y San Luis Potosí sólo se instalaron casillas únicas en 1997.

² Ese modelo tuvo que ser ajustado más tarde, pues originalmente parecía evidente que además de las elecciones locales y federales, en la casilla única se recibiría la votación de las consultas populares que estaban previstas para realizarse en el 2015. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación no aprobó las mociones propuestas, hubo que rediseñar el modelo.

³ Además de las 16 entidades que tendrían elecciones locales concurrentes con la elección federal, habría que sumar a Chiapas, que se suponía tendría elección concurrente, pero la SCJN indicó que en esta ocasión se respetaría su propio calendario. El INE también integró el Consejo General de Oaxaca por instrucciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Con todo, la operación de las casillas únicas funcionó correctamente, no sin críticas y comentarios que cuestionaban su viabilidad y ventajas. Se trataba de una novedad en los procedimientos electorales que en algunos estados generaban incertidumbre, si no es que suspicacias. Pero más allá de estas circunstancias, la instalación de las casillas únicas en 2015 significaba mucho más que un problema técnico; se trataba de la materialización de la nueva realidad del sistema electoral. Con la reforma de 2014, los OPL habían perdido la facultad de operar uno de los elementos esenciales de cualquier elección: instalar las mesas receptoras de la votación.

En aras de homogeneizar los procedimientos electorales en todo el país, la reforma electoral otorgó al INE nuevas atribuciones que se debían traducir en la elevación de la calidad de la elección en las elecciones locales. Para ello, la reforma quitó importantes atribuciones a los institutos estatales y dotó al INE de nuevas facultades. Era previsible que, como había ocurrido durante las deliberaciones de la reforma electoral, se generara un clima de tensión entre el INE y los OPL.

Por un lado, con la nueva Ley, el Consejo General del INE era responsable de nombrar a los consejeros de cada órgano local. Así se hizo para todos los OPL que tuvieron elecciones en el 2015. Sin embargo, las estructuras operativas de cada instituto tuvieron poco tiempo para asimilar el cambio; habían sido nombradas en la administración anterior y entraban ahora en un periodo de incertidumbre laboral que no parecía tener un final próximo. Lo único que se sabía, de acuerdo con la nueva Ley, era que los trabajadores de los OPL pasarían a formar parte del Servicio Profesional Electoral Nacional.

En ese contexto, mientras más se acercaba la jornada electoral, la casilla única se convirtió en el símbolo del cambio que estaba aterrizando. La casilla única, como todo mandato legal, no daba espacio a que las instituciones aquilataran el sig-

nificado del cambio. Para el INE, había un reto nuevo y para los OPL no había más que aceptar la presencia del Instituto en su elección local, así como tolerar las actividades que éste realizaría en los espacios que antes le correspondían a las autoridades locales. Ni el INE ni los OPL habían planeado trabajar juntos, pero lo que se imponía era reforzar las tareas de coordinación entre ambas instituciones para llevar a buen fin el proceso electoral.

La coordinación INE-OPL implicó la realización de múltiples foros entre las autoridades locales y el INE en los que se buscó establecer las normas que debían prevalecer en la organización de la elección. Para el INE resultaba obvio que la capacitación y asistencia electoral era una tarea centralizada en nuestros vocales locales y distritales. Sin embargo, para algunos OPL era necesario precisar los mecanismos de colaboración, pues el día de la jornada electoral el control de la elección local pasaba a manos de cada OPL, mientras que el INE tendría que concentrarse en la elección federal.

En este proceso, la Comisión de Capacitación y Organización Electoral se encargó de afinar los procedimientos que tendrían que aplicarse para que existiera una correcta colaboración entre OPL e INE a la hora de instalar las casillas únicas y, sobre todo, para que al final de la jornada electoral operaran correctamente los mecanismos de recolección de paquetes para asegurar que cada autoridad, INE y OPL, recibieran oportunamente la documentación electoral y pudieran realizar los cómputos finales de cada elección.

Sin duda, los beneficios de la casilla única estaban a la vista. Miguel Ángel Solís insistió, en todos los foros en que se presentó el proyecto, que la primera ventaja de instalar este tipo de casillas era facilitar las cosas para el ciudadano elector. Con la casilla única se realizaría una sola fila, se presentaría una sola vez la credencial para votar, no sería necesario transportarse de una casilla a

otra para votar en las dos elecciones (local y federal) y se uniformaría la participación del elector en ambos tipos de elecciones. En todo caso, la responsabilidad del correcto cómputo de los votos y el posterior traslado de los paquetes a las autoridades correspondientes era responsabilidad de las propias autoridades.

Una vez diseñado el mecanismo para instalar las casillas únicas, fue necesario realizar todo el trabajo complementario en términos de la organización de las elecciones. Una ventaja más fue la homogeneización de las características de la documentación electoral. El correcto diseño de las actas y los espacios para que los funcionarios de casilla asienten los resultados, es fundamental para traducir los resultados en documentos que validen la elección. En este sentido, al INE le correspondió emitir lineamientos a los que se debían sujetar los diseños de la documentación. Con ello, se avanzó aún más en la tarea de homogeneizar las características de los procesos en todo el país.

Al respecto, conviene recordar la polémica que se suscitó en relación con el diseño de la boleta electoral para las elecciones de 2015. Más allá de la instalación de las casillas únicas, tres partidos políticos difirieron en el diseño de la boleta, por considerar que sus logos no tenían visibilidad similar a la de otros partidos. Se trataba de Morena, Movimiento Ciudadano y Encuentro Social, cuyos emblemas son irregulares en relación con diseños cuadrados de los demás partidos. El dilema era real: si en la boleta se enmarcaban dichos emblemas en el mismo espacio que correspondía a otros partidos, la visibilidad era, en efecto, muy pequeña; si se buscaba dar-

les mayor visibilidad, se rompía la simetría de la boleta y se generaba el efecto contrario: que esos emblemas destacaran sobre los demás.

Ante el desafío, la autoridad electoral buscó alternativas que tendieran a un buen equilibrio. Sin embargo, los partidos insistieron en su protesta ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en aras de lograr la mejor equidad en la boleta. Fue necesario que el Tribunal ordenara realizar un estudio técnico que garantizara la “proporcionalidad visual” de todos los emblemas y se lograra así la equidad. Ese estudio fue encargado a la Universidad Autónoma Metropolitana, que con el profesionalismo que la caracteriza presentó una alternativa de diseño que finalmente fue aprobado por el Consejo General del INE.

Para la Dirección de Organización Electoral, responsable de proponer los diseños de la documentación electoral, los problemas eran más complejos. Al contar con tres partidos nuevos (Morena, Encuentro Social y Humanista), se elevó a diez el total de partidos que debían incluirse en la boleta, más el espacio para los candidatos no registrados. No era la primera vez que se contaba con tantos partidos, pero la experiencia dice que en esos casos, se reduce el espacio para que elector marque la boleta y se facilita la posibilidad de que involuntariamente el voto sea nulo. El diseño de la boleta y las determinaciones que tomó la Comisión de Capacitación y Organización Electoral permitieron que la boleta tuviera un diseño adecuado, que los partidos quedaran satisfechos con la presentación de sus emblemas, y que se limitara la posibilidad de que los votos se anularan involuntariamente.⁴

⁴ Al respecto, fue importante que a los funcionarios de casilla se les capacitara adecuadamente para que los votos se contabilizaran correctamente y que, más allá de que una marca en la boleta rebasara los límites correspondientes a un partido político, se computara el voto por el partido en el que fuera evidente la intención del elector.

La reforma de 2014 buscó construir un nuevo modelo electoral nacional. Entre las múltiples historias del proceso electoral de 2015, la casilla única es sólo un ejemplo de la cantidad de pasos que se dieron para construir ese nuevo modelo para el país. Ponerlo en práctica implicó resolver problemas técnicos, enfrentar el reto político de la correcta coordinación entre autoridades y principalmente, que el Instituto Nacional Electoral asumiera su responsabilidad como autoridad rectora de los procesos electorales federales y locales.

Adicionalmente, la experiencia de 2015 será fundamental para las tareas de capacitación y organización electoral que se realizarán en el 2018. Para entonces, no serán 16 elecciones

concurrentes, sino 30 entidades en las que se instalarán casillas únicas. Más aún, es factible que en las siguientes elecciones federales se realicen consultas populares que significarán un reto adicional para las autoridades electorales en su conjunto.

En suma, en materia de organización y capacitación electoral, durante la elección de 2015 se presentaron importantes desafíos para las autoridades electorales, producto de la reforma de 2014. El Instituto supo enfrentar dichos retos de manera correcta y aprendió que, si bien los cambios de 2014 no contemplaron la solución específica para cada situación electoral, sí le otorgó al INE las herramientas para realizar una correcta interpretación de la Ley.

Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez
Consejero Electoral

La nueva organización federal electoral

En 2014, la ola reformadora transformó los rasgos esenciales del federalismo electoral autónomo, caracterizado por la clara definición de competencias en la organización de las elecciones federales y locales, y la autonomía e independencia de los institutos electorales estatales en la toma de decisiones. Al perder fuerza esta idea para la gobernabilidad y estabilidad política del país, la respuesta política operó en modificar la institucionalidad electoral y transitar hacia un modelo de federalismo electoral concentrado, con atribuciones exclusivas y concurrentes entre el Instituto Nacional Electoral y los institutos electorales de las entidades federativas.

En esta nueva asignación de atribuciones, el INE asumió la rectoría de aspectos relevantes del sistema electoral bajo un esquema de coordinación y vinculación con los institutos electorales locales que representó dificultades para su operación, pues para cumplir con estas nuevas disposiciones, se requirió de la emisión de reglas, lineamientos y criterios que clarificarán y aplicarán lo contenido en las leyes generales y las legislaciones locales, con relación a las facultades del órgano nacional.

Uno de los cambios más significativos del modelo electoral fue el de facultar al Consejo General del INE para designar y remover a los consejeros electorales de los institutos locales, así como ejercer atribuciones especiales para la asunción, atracción o delegación de actividades específicas de los procesos electorales locales. Esta situación trajo como consecuencia que el conflicto político de 32 entidades federativas se trasladara de la arena legislativa a la electoral, sin que se haya evitado la presión política en las instancias institucionales.

Para la designación de titulares de los órganos superiores de dirección de los institutos electorales locales, el Consejo General del INE tomó decisiones encaminadas a privilegiar los conocimientos, la experiencia y las aptitudes personales de los aspirantes. Se contaron con instrumentos normativos y procedimientos que contribuyeron a dotar de certeza, transparencia y máxima publicidad al proceso.

Los trabajos para la selección y designación de los consejeros electorales de los primeros dieciocho estados, que por ley tenían que ser nombrados antes del inicio de sus procesos electorales 2014-2015, se inició con la apro-

bación de las convocatorias para la selección de consejeros electorales de los estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán; así como con la emisión de los lineamientos que regularían la designación de consejeros presidentes y consejeros electorales de estos institutos.

Posterior a estos procesos de designación, y en acatamiento a la sentencia SUP-JDC-495/2014 por la que se mandató al Consejo General del INE llevar a cabo el proceso de designación de los consejeros electorales del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, antes de concluir el año 2014 se llevó a cabo el proceso de selección de los consejeros que integran ese Instituto. Así, al concluir 2014, el Consejo General del INE había designado a los integrantes de diecinueve órganos superiores de dirección.

Se sumarían, durante 2015, las designaciones de los consejeros de los Organismos Públicos Locales Electorales de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

Estos últimos nombramientos estuvieron acompañados de una serie de adecuaciones y mejoras al procedimiento de selección y designación de consejeros electorales, así como la emisión del Reglamento para la designación y remoción de las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, a fin de perfeccionar cada una de las etapas previstas en las convocatorias públicas, a saber: registro de aspirantes, verificación de requisitos, examen de conocimientos y prueba de habilidades gerenciales, ensayo presencial, valoración curricular y entrevista, integración de las listas de las y los candidatos, designación y nombramiento.

En cada una de las etapas se verificó la observancia y el cumplimiento de los requisitos dispuestos en la ley, como contar con conocimientos para el desempeño de sus funciones, no ser o haber sido dirigente nacional, gozar de buena reputación y haber residido durante dos años en la entidad federativa correspondiente. Asimismo, el proceso de elección de consejeros electorales locales promovió la equidad de género, buscando la integración de, al menos, tres consejeros del mismo género de la integración total de cada Instituto local.

Debo señalar que la selección de los perfiles más calificados y profesionales no dependió de las relaciones o filiaciones políticas de los aspirantes, sino de los méritos profesionales y conocimientos específicos de cada uno de ellos. Fueron los talentos personales, diversidad profesional, edad y género de las y los aspirantes y la evaluación objetiva de instituciones, ajenas a nosotros, quienes determinaron a quién se elegía y quién no. El proceso estuvo enfocado a la selección de los perfiles más calificados y profesionales en materia electoral, capacidades que se evaluaron con la aplicación del examen de conocimientos y el ensayo presencial. Aunque es importante señalar que en el primer bloque de consejeros entre los aspirantes hubo una diversidad profesional importante; en cambio en el segundo no fue así y predominó el perfil de abogado.

En aras de la imparcialidad y objetividad, el proceso de selección se blindó para minimizar el sesgo político-partidista en la selección de consejeros electorales locales. El examen fue elaborado, en todos los procesos, por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), asociación civil sin fines de lucro y de alto prestigio en el diseño y la aplicación de instrumentos de evaluación de conocimientos, habilidades y competencias. De igual forma, la planeación y evaluación del ensayo presencial estuvo a cargo de expertos reconocidos en mate-

ria electoral pertenecientes a instituciones educativas públicas.

Los resultados de cada una de las etapas fueron difundidos en la página del INE, armonizando la transparencia con la protección de los datos personales de los aspirantes. Por primera ocasión, se transmitieron en tiempo real las entrevistas de las y los aspirantes que accedieron a esta etapa, lo que posibilitó que tanto partidos políticos como ciudadanos fueran vigilantes del proceso de selección y designación, hecho que, sin duda, ha contribuido a la legitimidad del proceso. Finalmente, las convocatorias de cada uno de los procesos fueron difundidas en diarios oficiales, periódicos de circulación nacional y local, medios electrónicos, radio y televisión, así como en páginas web de instituciones educativas públicas y de las juntas locales.

Así, durante 2014 y 2015 se nombraron 224 consejeros electorales, 117 mujeres y 107 hombres, quienes 15 fungen como consejeras presidentas de los institutos electorales locales y 17 como consejeros presidentes.

Estas características permitieron al INE dar un paso hacia la construcción de instituciones electorales locales sólidas, legítimas y profesionales que fortalezcan la estabilidad democrática y política del país, a pesar de las amplias discusiones y suspicacias, casi connaturales a nuestro sistema electoral y de partidos, que encendieron ánimos y generaron percepciones que no por indemostradas o equivocadas son desdeñables.

No obstante, la polémica no oscurece una de las bondades del nuevo mecanismo de designación, que consiste en que los nombramientos atiendan a méritos profesionales e independencia y se alejen de una lógica partidista; característica del antiguo sistema de designación. Por otra parte, la atribución del Consejo General de nombrar y destituir a los consejeros de los institutos electorales locales se ha convertido en

un espacio de litigio promovido por los partidos políticos, en muchos casos con impugnaciones frívolas.

Estoy convencido de que para todo ejercicio de la función pública se deben valorar las cualidades profesionales de las y los aspirantes a consejeros electorales y ponderar los atributos actitudinales que el cargo requiere. La consolidación del nuevo sistema electoral requiere no sólo de disposiciones legales, sino de una transformación de la cultura política autoritaria, proclive al control violentando las normas legales, por otra que privilegie el fortalecimiento de la vida institucional.

Si se aprecia en su dimensión las causas y consecuencias de la reforma de 2014 para la institucionalidad electoral, lo que observamos es que el nuevo modelo electoral implica una manera distinta de entender los componentes del sistema electoral mexicano y sus interacciones, que presenta desafíos en cuanto a la forma de cómo deben concebirse y organizarse las estructuras administrativas electorales: la construcción de una nueva institucionalidad electoral autónoma no está en la construcción de un sistema nacional electoral ni en regulaciones rígidas que dificultan la interpretación de las reglas electorales, sino en la transformación del sistema político en su conjunto.

La aplicación y funcionamiento de la reforma electoral modificó los equilibrios políticos del sistema político en su conjunto, pues incidió no sólo en la materia electoral sino también en la re-funcionalización del federalismo mexicano. Debemos tener presente que el fortalecimiento de los institutos locales no sólo transita por la despartidización de la designación de consejeros electorales sino por el cumplimiento irrestricto de las atribuciones conferidas por la ley y su sensible aplicación conforme a las dinámicas y necesidades locales. Para ello, el INE tiene el reto de construir una política institucional de re-

lación con los institutos electorales locales, de la cual carece en este momento, construyendo una sinergia que respete la autonomía electoral local constitucionalmente establecida, y fortalezca la capacidad profesional local con el objetivo de delegar atribuciones que la ley permite.

La construcción del sistema nacional electoral debe enfocarse en elevar la calidad democrática de los procesos electorales para lograr la transmisión legal, pacífica y legítima del poder que asegure la convivencia pacífica; propiciar la convergencia de los marcos legales, tanto federal como local, sin que esto implique renunciar

a las dinámicas locales; impulsar oportunidades de colaboración institucional que favorezcan la construcción de una institucionalidad electoral de orden superior; eliminar las barreras legales que limitan la autonomía financiera y presupuestal de los institutos electorales locales y fomentar el dialogo con todos los actores políticos, sociales y económicos.

Sólo así lograremos consolidar un sistema electoral que abandone la vieja concepción de reformarse para satisfacer y transite sobre una regularidad legal que se transforma por necesidades reales y no por coyunturas políticas.

Lic. Javier Santiago Castillo
Consejero Electoral