

Reforma electoral 2013–2014. Centralización como alternativa al sospechosismo

MARÍA MARVÁN LABORDE*

1. INTRODUCCIÓN

La transición a la democracia y su proceso de consolidación en México ha tenido diferentes ritmos. Si convenimos que 1977 es una buena fecha para marcar su comienzo, podemos afirmar que a través de reformas graduales se logró una transformación estructural del sistema de partidos y del electoral. Transitamos de un sistema no democrático a uno democrático. El sistema de partido hegemónico desapareció y dio lugar a un sistema de partidos de pluralismo limitado y competitivo. No solo se celebran elecciones regularmente, las reglas electorales son claras, el árbitro es independiente, hay certeza en las reglas y los jugadores cuentan con medios jurisdiccionales efectivos para exigir su aplicación. La incertidumbre del sistema está fundamentalmente en los posibles resultados de la elección.

La reforma electoral de 2013–2014 fue uno de los compromisos del Pacto por México, impulsado por el presidente Enrique Peña Nieto. Fue suscrito por las tres principales fuerzas políticas: los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD). Uno de los acuerdos fue la creación de una autori-

* Doctora por la New School for Social Research.

dad electoral nacional. Esta propuesta fue impulsada por un grupo de panistas y otro de perredistas, aunque tuvo resistencia en ambos institutos políticos. Al PRI siempre le pareció una mala idea, pero concedió en ella a cambio de la reforma energética.

Los malos resultados electorales del PAN en las elecciones de 2012 y en las intermedias de 2013, en especial en Veracruz, radicalizaron el discurso tanto en contra de los gobernadores así como de los consejeros de los institutos locales. El presidente del blanquiazul, Gustavo Madero, justificó la pérdida de votos ante sus clientelas alegando la ilegal intervención de los gobernadores priistas en los procesos electorales; la entrada de dinero del erario estatal, y que el Consejo Electoral no cumplió con el principio constitucional de imparcialidad.

Si bien es cierto que el proceso de transición y consolidación democrática no ha sido lineal y que cada entidad ha marchado a un ritmo diferente, también lo es que quienes más presionaron para que la reforma eliminara a los institutos locales nunca reconocieron que hubo en los estados capacidad de innovación normativa y que la alternancia se dio antes en estados y municipios que en la federación. Baja California fue la primera entidad que introdujo la credencial con fotografía, por algunos años elaboró su padrón y expedía su propia credencial. Jalisco y el Distrito Federal introdujeron formas de democracia directa antes que la federación. El primero aprobó hace más de una década la iniciativa popular y el segundo ha implementado durante varios años el presupuesto participativo.

2. CENTRALIZACIÓN COMO ALTERNATIVA

No obstante que nunca se demostró la tesis de Gustavo Madero¹ que sostiene que los estados (todos, en plural) están por detrás de la federación, tanto en sus diseños legales como en su implementación, la

1. Al momento de la reforma el presidente del PAN estaba en búsqueda de su reelección, que consiguió en mayo de 2014.

reforma político electoral de 2013–2014 apostó a la centralización como única forma de estandarización de los cánones democráticos logrados a escala federal. En los hechos esta reforma es un desconocimiento de la eficiencia del artículo 116 de la Constitución, que en su fracción IV establece las condiciones mínimas que las constituciones y leyes deben garantizar en materia electoral.

La primera propuesta de un grupo de panistas y perredistas fue mucho más radical, pues demandaba la desaparición de los institutos locales,² idea que se abandonó y fue sustituida por un modelo híbrido que permite la permanencia de los institutos locales, transformados en organismos políticos locales (OPL), en los que los congresos locales perdieron la facultad de nombrar a los consejeros electorales, con lo cual se establece una clara dependencia del nuevo Instituto Nacional Electoral (INE), pero no se acaba de darles una autonomía plena de la clase política local y del gobernador en turno, ya que los OPL dependerán económicamente del presupuesto estatal.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Políticos (Legipe), que demanda la adecuación de constituciones y legislaciones locales, consta de 493 artículos, además de 24 transitorios. Con la reforma constitucional y legal se redistribuyen competencias entre lo federal y lo local. De las 74 nuevas atribuciones encomendadas al INE, 53 son de carácter nacional. Es decir, el margen de autodeterminación de los estados en materia electoral fue acotado y se establece una fuerte, aunque poco clara, relación de interdependencia entre el INE y los OPL.

Antes de la reforma existían algunas tareas de carácter nacional que desempeñaba el IFE, vía convenios o de manera directa. Todos los estados le solicitaban, a través de convenios, que se encargara de las labores sustanciales de la dirección ejecutiva del Registro Federal de Electores: empadronamiento, expedición de la credencial para votar

2. De haberse aprobado la federalización total como proponen el modelo canadiense o brasileño, se habría dificultado la justificación de que los estados estuviesen obligados a financiar del erario estatal a los partidos políticos.

con fotografía, elaboración de las listas nominales y, cuando un estado entraba en un proceso de distritación local, apoyo en la elaboración de la nueva geografía electoral.

La reforma electoral de 2007–2008 dio pasos importantes hacia la centralización de facultades: estableció al IFE como autoridad única en materia de radio y televisión, y le dio autoridad para sobrepasar el secreto bancario, fiduciario y fiscal. Si algún instituto electoral estatal necesitaba abrir estos secretos solo podía hacerlo a través del IFE.

A lo anterior se suma la presión que los partidos empezaron a ejercer —desde 2008 hasta 2014— sobre el consejo general (CG) del IFE, vía la presentación de quejas que sabían que esta institución no podría resolver por no encontrarse facultada para ello. El mejor ejemplo está relacionado con las quejas en materia de promoción personalizada de los servidores públicos. En 2007 se modificó el artículo 134 constitucional, con la agregación del párrafo octavo, que dice:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces, o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.³

La constante violación a esta norma por parte de gobernadores y diputados locales, aunada a la falta de ley reglamentaria, provocó múltiples quejas con más efectos mediáticos que jurídicos, ya que de manera

3. Secretaría de Gobernación. “Decreto que reforma los artículos 60., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, Primera sección, México, 13 de noviembre de 2007, p.9.

sistemática el CG se declaró incompetente cuando la falta no tenía que ver con radio y televisión o bien no había un proceso electoral federal que le obligara a pronunciarse.⁴

No resulta exagerado afirmar que la tentación centralizadora estaba presente desde años atrás, pero la reforma de 2013–2014 la acelera de manera radical sin acabar de desaparecer a los institutos locales.

Entre las principales materias en las que el INE adquiere competencias nacionales están: nombramiento y remoción de los consejeros de los OPL; fiscalización, capacitación y organización, toda vez que la casilla única quedó como obligatoria en las elecciones concurrentes, y la creación del Servicio Profesional Electoral Nacional. Además se establece la posibilidad de asunción, total o parcial, de una elección local, la atracción de alguna función que en principio corresponda a los estados o bien la delegación de alguna función del INE hacia uno o todos los OPL. La flexibilidad de estos tres supuestos abre la posibilidad de que la relación de cada entidad con el INE sea única y exige que se justifique caso por caso.

En este texto se abordan los consejos de los OPL, la fiscalización y la posibilidad de asunción, atracción o delegación de funciones en procesos electorales locales. La creación del Sistema Nacional Electoral se definirá, en virtud de los transitorios, hasta concluidos los procesos electorales de 2015 y por tanto su análisis puede ser pospuesto. Las labores de capacitación y organización, si bien son fundamentales para el éxito de los procesos electorales, son cuestiones más operativas que habrán de analizarse de mejor manera a la luz de los resultados.

No obstante que todas las legislaciones locales establecían que los congresos estatales debían nombrar a los consejeros locales con mayoría calificada y que el pluralismo, al menos en su expresión bipartidista,

4. Tres legislaturas han dejado pendiente la aprobación de la ley reglamentaria del artículo 134. Esto dificulta enormemente su aplicación. Permite a los partidos establecer quejas que de antemano saben improcedentes y deslegítima la actuación del consejo general, y argumentar frente a la opinión pública la falta de voluntad política de los consejeros para castigar al infractor. Esto redundará en el incremento de desconfianza del ciudadano para con la autoridad.

es un hecho en casi todas las entidades, se asumió como una verdad probada que el gobernador o jefe de gobierno tenía control absoluto sobre los consejos electorales, lo que distorsionaba su actuación e impedía el crecimiento de la oposición y por ende la verdadera democracia en los estados.

El CG del INE tenía como encargo nombrar antes del 30 de septiembre de 2014 a los consejeros de los 18 estados de la república que tendrán elecciones en 2015⁵ y a los restantes al concluir el proceso electoral 2014–2015. La Legipe establece las mismas condiciones de nombramiento y funcionamiento para todos los consejos, ya que deberán conformarse por el mismo número de personas —seis consejeros electorales y un consejero presidente— que deberán trabajar de manera permanente y de tiempo completo en el OPL.

Para nombrar o remover a los consejeros locales es necesaria la mayoría calificada de ocho consejeros. Los lineamientos y convocatorias aprobados para este propósito tienen la intención de proteger al CG de presiones políticas. Los gobernadores no podrán influir abiertamente en la conformación de estos cuerpos colegiados. El doble sistema de examen del proceso de selección asegura que quienes lleguen sean expertos en materia electoral. La entrevista última con los miembros del consejo buscará equilibrar la selección tanto en lo político como en término de habilidades. La aprobación final de cada consejo local depende del CG y por tanto es impugnabile por los partidos políticos.

La Legipe establece en su artículo 101, inciso g, que los integrantes del CG, incluidos los representantes de los partidos políticos y del Poder Legislativo, deben conocer las propuestas con al menos 72 horas de anticipación, lapso que es dable anticipar que será de intenso cabildeo y presión por parte de todas las fuerzas políticas.

5. Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Nuevo León.

Los consejos de los OPL estarán sujetos a una división peculiar. Su nombramiento —y posible remoción— depende de la decisión del CG del INE, pero su presupuesto, incluido el monto de su remuneración mensual, dependerá de la ley de presupuesto local, es decir del Congreso de cada una de las entidades. Lo menos que habría que reconocer es que es un diseño institucional extraño, pues quien tiene la facultad de designar a un funcionario público no tendrá la autoridad para determinar su salario ni estará en posibilidades de garantizarle el recurso económico necesario para el desempeño de las actividades que la ley le mandata hacer. Esta escisión rompe con toda la lógica de la rendición de cuentas. Por la vía del nombramiento los consejos locales deberán rendir cuentas frente al CG del INE, en lo referente a las actividades sustanciales de los procesos electorales: organización y desarrollo de la jornada electoral, cómputo de votos, calificación de la elección, desahogo de quejas y recursos. Cualquier falla en términos de los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, puede ser causa de su remoción. Por lo que hace al gasto y control del presupuesto, deberán entregar cuentas a su Congreso local y el órgano correspondiente de auditoría superior.

Esto abre una serie de posibles contradicciones no menores. Pongo solo un par de ejemplos. El Código Electoral del Estado de México contempla, en su artículo 86, que el secretario ejecutivo debe ser nombrado por la Legislatura local; nada en la Legipe les obliga a cambiar este procedimiento, pero podemos adelantar que en términos de funcionalidad se incrementa la complejidad política si la Legislatura local impone al consejo al secretario ejecutivo, que lleva todas las cuestiones prácticas administrativas. Además, el INE no tiene canales institucionales claros para incidir en la estandarización de los sueldos de los consejeros ni para asegurar la suficiencia presupuestal a los propios OPL.⁶

6. Con datos de julio de 2014 podemos constatar la diferencia de salarios existentes entre una entidad y otra. En el Estado de México un consejero electoral gana 170,856 pesos al mes, mientras que Nuevo León su homólogo percibe 20,456.

Esta complejidad será directamente proporcional a la imaginación y el enojo de los congresos locales. La Legipe tomó previsiones en relación con las cuestiones propiamente electorales, pero lo demás lo dejó a la libre decisión de cada uno de ellos.

3. NUEVO DISEÑO PARA LA FISCALIZACIÓN

La reforma electoral en comento pretende resolver los problemas de fiscalización que han surgido en el pasado. Acorta los tiempos para la fiscalización, ya que se establece como causa de nulidad de un proceso electoral el rebase de topes de campaña.

Las normas de financiamiento y ejercicio del gasto variaban de un estado a otro.⁷ Cada uno definía de manera independiente la fórmula que determinaba el financiamiento público de cada partido, así como la cantidad de financiamiento privado que podían recibir. Tampoco había un estándar en las normas y los procesos de fiscalización. Los partidos gozaban de una gran laxitud para hacer gastos en una campaña local con dinero federal y viceversa. A través de movimientos contables podían eliminar el exceso de gasto de un candidato ganador y trasladarlo a uno perdedor, con lo que se evitaban enfrentar las consecuencias políticas. Esto era posible por dos razones: porque había muy pocas restricciones para mover y gastar dinero de un ámbito en otro y porque los informes se entregaban *ex post*. Una vez conocidos los resultados electorales y calificadas las elecciones, los partidos podían decidir qué gasto o proporción de un gasto lo asumiría su partida federal, cuál la local y cuáles serían considerados gastos de los partidos a repartir entre todas las campañas o imputables de manera directa a una candidatura en específico.

7. A través de la reforma los partidos estandarizaron la fórmula para determinar el monto de financiamiento público que los congresos locales están obligados a otorgarles; lograron así un incremento en términos reales de 1,279'084,542 de pesos, es decir, recibirán en 2015 más de 50% adicional para actividades ordinarias de lo que recibieron de los presupuestos locales en 2014. Véase el artículo de César Astudillo. "Con la cuchara grande", en *Voz y Voto*, núm.256, México, junio de 2014.

Esto dificultaba la fiscalización y hacía ineficientes los topes de campaña. Por ello el Congreso de la Unión decidió centralizar la fiscalización y encomendársela al CG, que en mancuerna con la Unidad de Fiscalización deberá vigilar el gasto de todas y cada una de las campañas electorales, así como del gasto ordinario de los partidos políticos en tiempos electorales y no electorales, en el ámbito federal y local; es decir, el INE fiscalizará también a los partidos locales aun cuando no tengan presencia nacional.

En 2008, primera reforma electoral después de las multas impuestas al PAN y al PRI por los escándalos de Amigos de Fox y el Pemexgate, los legisladores crearon la Unidad de Fiscalización y marginaron a los consejeros de participar en este proceso. Sin embargo, les dejaron una última responsabilidad: aprobar o no los informes de fiscalización y con ello las multas a las que los diversos partidos se hicieran acreedores por fallas administrativas o francas violaciones a la legalidad y a los principios constitucionales que ellos mismos se autoimpusieron. Esto tuvo como consecuencia que los consejeros tuvieran la responsabilidad de aprobar informes que no conocían a profundidad. En el proceso de fiscalización de 2012 la Unidad de Fiscalización tomó decisiones con absoluta autonomía que molestaron e incomodaron a consejeros y a partidos por igual, provocando una nueva transformación del proceso de fiscalización. De acuerdo con la exposición de motivos, el propósito de los cambios es:

Se busca establecer una fiscalización efectiva y oportuna de los recursos que utilicen las asociaciones políticas y candidaturas independientes. Se revoluciona el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas independientes, pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea, con padrón de proveedores; así como mecanismos de vigilancia y monitoreo, de tal suerte que la presentación de informes marquen la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio,

tan sólo a la espera de su dictaminación final, que en el caso de las [sic] informes de gastos de campaña sea, de ser el caso, parte de los elementos de la declaración de validez de las elecciones.⁸

Los principales elementos a destacar son: se recrea la Comisión de Fiscalización conformada por cinco consejeros; prevalece el órgano técnico, pero ahora trabajará bajo el mandato de esa comisión; la comisión cuenta, de acuerdo con el artículo 192 de la ley, con 16 funciones expresas entre las que destaca la aprobación de las actividades a través de las cuales se pretenda superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal.

Será decisión del CG delegar algunas de las funciones de fiscalización a los OPL, pero esto deberá hacerlo organismo por organismo, ya que antes debe asegurarse que cada uno posee la capacidad técnica necesaria para desempeñar esa tarea específica. Si bien la ley solo habla explícitamente de la capacidad técnica, será necesario tener en mente la revisión de su capacidad material ya que no dependerá del INE asegurar la capacidad presupuestal de cada OPL.⁹

En los procesos electorales de 2014–2015 estarán en competencia 2,215 puestos de elección popular. El INE tiene la obligación de supervisar 72,970 informes de campaña, más los informes de tantos candidatos independientes como se presenten. Para darnos cuenta del crecimiento exponencial de esta tarea: en las elecciones de 2011–2012 el IFE revisó 5,863 informes. Es decir, a pesar de la centralización, será indispensable contar con un sistema informático robusto y confiable, y delegar todas aquellas tareas que los OPL estén en posibilidades de desempeñar. Esto supone una doble tarea de capacitación, por un lado, a los partidos políticos, su personal administrativo y el personal de

8. Tomado de la exposición de motivos de la Legipe.

9. Se ilustró ya con anterioridad las diferencias entre los salarios de los consejeros de una entidad a otra. Las diferencias en los presupuestos de los institutos electorales no son menores y no necesariamente atienden a las diferencias de tamaño y complejidad de los estados, de hecho Córdova y Astudillo demostraron que una de las formas de dependencia entre los Institutos electorales y el gobernador en turno derivaba, precisamente, de la insuficiencia presupuestal de estos.

apoyo de los candidatos y, por otro, a los consejeros de los OPL y su personal administrativo encargado de esa tarea.

Dado que el dictamen de fiscalización deberá ser tomado en cuenta antes de declarar la validez de las elecciones, los tiempos para la fiscalización se reducen de un año, que comenzaba después de la jornada electoral, a unas cuantas semanas posteriores a la elección. El incremento en la exigencia es tal que existe el riesgo de que la fiscalización se convierta en un proceso de simulación que baje los estándares logrados por el IFE.

4. EL GARROTE Y LA ZANAHORIA

En principio, deberá haber una relación de coordinación y cooperación entre el INE y los OPL. Para ello se crean tanto la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales como una nueva unidad técnica. El CG será el que tenga a su cargo emitir lineamientos, acuerdos y normas que establezcan racionalidad a la relación entre el orden federal y el local. Es función del secretario ejecutivo idear y controlar los mecanismos de coordinación para cada proceso electoral.

Para ello, el constituyente permanente otorgó al INE nuevas facultades de asunción, atracción y delegación. Las dos primeras podemos entenderlas como una amenaza (el garrote) en manos del INE, que tiene un castigo específico frente a la actuación “sospechosa”¹⁰ o dudosa del consejo de un determinado OPL. La tercera es la zanahoria a través de la cual el CG podrá premiar a los OPL que a sus ojos aparezcan como confiables.

La asunción permite al INE atraer directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral, lo que puede ser total o parcial. La primera puede solicitarse antes del comienzo de cada

10. Cuando en su calidad de secretario de Gobernación dirigió el IFE, Jorge Carpizo dijo que en México toda actividad electoral se movía a partir del “sospechosismo”. Es cierto que 20 años después este mismo sospechosismo sigue siendo el motor de las reformas políticas y de las quejas de los partidos frente a la autoridad.

proceso electoral y la segunda en cualquier momento. En ambos casos debe solicitarse por al menos cuatro consejeros del INE o mayoría (es decir, también cuatro) del OPL respectivo. En ningún caso puede ser solicitada de manera directa por los partidos políticos. Para su aprobación se requiere de mayoría calificada de al menos ocho consejeros en una sesión del CG.¹¹ Para tomar una decisión de tal envergadura la autoridad deberá acreditar fehacientemente que existen una de dos condiciones: la presencia de factores sociales que afectan la paz pública en una determinada localidad que imposibilitan al OPL a realizar la elección en condiciones normales, —podríamos pensar, por ejemplo, en Michoacán o cualquier otro estado en el que la presencia de narcotraficantes se haya convertido en un problema grave—, y cuando no existan condiciones políticas idóneas o la intromisión de los poderes públicos sea comprobable.

La asunción parcial se refiere a la posibilidad que tiene el CG de hacerse cargo solo de determinada función. Esta se pide y aprueba de la misma manera que la asunción total, pero puede solicitarse en cualquier momento del proceso.

La atracción no se refiere a funciones sino de manera particular a casos específicos (quejas) que, por su relevancia local o la posibilidad de impacto en el sistema electoral, los consejeros consideren conveniente resolver en el ámbito federal para sentar un precedente que norme en el futuro tanto su actuación como la de todos los demás OPL. Se solicita por cuatro consejeros y se aprueba con la mayoría calificada de ocho, es decir, se aplican las mismas reglas de operación que en los casos de asunción y atracción.

La delegación, dice el artículo 125, párrafo primero, tendrá carácter *excepcional*. Deberá evaluar las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales de cada OPL, de tal manera que el CG pueda asegurar que está en condiciones de cumplir con eficiencia esa deter-

11. Título Cuarto de la Legipe artículos 119 al 125.

minada función. La delegación de una o varias funciones deberá ser *ad casum*.

Cada decisión de asunción, como de delegación, supondrá una valoración específica de cada organismo electoral, tanto de su personal técnico así como de la imparcialidad del conjunto de sus consejeros. En teoría, para los procesos electorales de 2014–2015 pudiera haber 18 arreglos diferentes, uno para cada estado. Es decir, el marco normativo vigente institucionaliza la excepcionalidad como regla, lo que dificultará la legitimación de la autoridad electoral, en todos y cada uno de los casos existirán contraargumentos que cuestionen la racionalidad de la decisión tomada.

Como todos los actos del propio consejo, cualquier decisión de asunción, atracción o delegación puede ser recurrida frente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Es previsible que cualquiera de ellas se convierta en la situación polémica y discutible. El fraseo propio de la ley dificultará su implementación: “acreditar fehacientemente, o comprobar que no existen condiciones idóneas”, siempre será una cuestión especulativa y de comprobación imposible ya que se trata de acciones preventivas.¹² En este tipo de casos suele suceder que las decisiones del CG son impugnadas tanto por los partidos promotores, así como por los que se sienten mayormente afectados.

5. CONCLUSIONES

La reforma político–electoral de 2013–2014 incrementó la complejidad del sistema competencial en materia electoral. En los hechos, se trata de la descalificación de la fracción IV del artículo 116 constitucional como herramienta eficiente de control del sistema electoral y del sistema de partidos. La fracción IV, que no fue derogada, consta de 14 incisos (a–n)

12. La facultad de asunción, total o parcial, nos obliga a recordar la película *Minority report* (2002), cuyo título en español es todavía más sugerente: *Sentencia previa*. El CG estará obligado a castigar *ex ante* posibles malas actuaciones de cada OPL, es decir, negará el beneficio de la duda para acciones futuras.

que establecen directrices específicas cuyo fin último es garantizar que en todas las entidades se cumplan requisitos mínimos de democracia electoral y deja en manos de cada Congreso local la decisión de su implementación. Sin mencionarlo abiertamente, la exposición de motivos de la reforma constitucional y de la Legipe parten del supuesto de que estas disposiciones fueron insuficientes e ineficientes, y establecen a partir de este supuesto la necesidad de una ley general que establezca las condiciones legales en el ámbito local.

La reforma en comento rompió la lógica competencial entre autoridades federales y locales, e introdujo la discrecionalidad al facultar al CG el INE a decidir caso por caso si la legislación local, en combinación con la vocación democrática del gobernador en turno, sumada a la credibilidad y honorabilidad de la autoridad a la cabeza de un determinado organismo político electoral, es o no garantía de una elección justa y democrática para el ciudadano.

La prudencia del CG del INE determinará la uniformidad o dispersión del modelo. El diseño normativo está pensado para singularizar la relación de lo federal entidad por entidad, y proceso electoral por proceso electoral. La articulación general del sistema político electoral será de difícil y cuestionable coherencia. Podemos prever tanto el incremento de conflictos entre los partidos políticos y la autoridad, así como del CG del INE con el tribunal.

El modelo acotó la capacidad de decisión tanto de los congresos locales como de los propios organismos encargados de lo electoral en cada entidad. Pero al no haberlos desaparecido por completo su funcionamiento depende de las modificaciones constitucionales y legales que se decidan en cada estado. Por ello, podemos esperar un incremento de controversias constitucionales. La falta de claridad en las normas suele dificultar la exigibilidad de los derechos de los ciudadanos y por tanto mina la eficacia del sistema jurídico.

Después de 37 años de reformas electorales se desmontó en México el sistema de partido hegemónico; si bien es cierto que el pluralismo político en México es una realidad, resulta paradójico que lo

ganado en términos democráticos no se corresponde con el incremento en la legitimidad del sistema electoral. Ninguna reforma ha disminuido la sospecha de que el ganador hizo trampa, la diferencia esencial es que ahora todos los partidos tienen la posibilidad de ganar y por tanto de hacer trampa. Cada que termina un proceso electoral y se inicia una nueva reforma, el discurso que justifica la necesidad de esta se fundamenta en la falta de ética y compromiso democrático de los partidos políticos. Se antoja complicado que en estas condiciones el ciudadano tenga un mayor aprecio por el sistema electoral en particular y por la democracia en términos generales. Esto dificulta la consolidación democrática y la hace permanecer de manera constante bajo amenaza.