

LOS ORGANISMOS ELECTORALES SUBNACIONALES EN AMÉRICA LATINA UNA METODOLOGÍA PARA SU ESTUDIO Y COMPARACIÓN





CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Consejero presidente: Mario Velázquez Miranda
Consejeras y consejeros electorales: Myriam Alarcón Reyes
Carolina del Ángel Cruz
Yuri Gabriel Beltrán Miranda
Mauricio Huesca Rodríguez
Bernardo Valle Monroy
Gabriela Williams Salazar
Secretario ejecutivo: Rubén Geraldo Venegas

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL CONSEJO GENERAL

Partido Acción Nacional: José Manuel Delgadillo Moreno, propietario
Ámbar Reyes Moto, suplente
Partido Revolucionario Institucional: René Enrique Vivanco Balp, propietario
Gerardo Iván Pérez Salazar, suplente
Partido de la Revolución Democrática: Roberto López Suárez, propietario
Yasser Amaury Bautista Ochoa, suplente
Partido Verde Ecologista de México: Yuri Pavón Romero, propietario
Dafne Rosario Medina Martínez, suplente
Partido del Trabajo: Ernesto Villarreal Cantú, propietario
Benjamín Jiménez Melo, suplente
Movimiento Ciudadano: Armando de Jesús Levy Aguirre, propietario
Hugo Mauricio Calderón Arriaga, suplente
Morena: Julio César Garrido Carranza, propietario
Juan Romero Tenorio, suplente

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INVITADOS PERMANENTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Partido Acción Nacional: Diego Orlando Garrido López
Jorge Triana Tena
Partido Revolucionario Institucional: Armando Tonatiuh González Case
Partido de la Revolución Democrática: Valentín Maldonado Salgado
Partido Verde Ecologista de México: Teresa Ramos Arreola
Alessandra Rojo de la Vega Piccolo
Partido del Trabajo: Leonor Gómez Otegui
Circe Camacho Bastida
Morena: Donají Ofelia Olivera Reyes
Asociación Parlamentaria
del Partido Encuentro Social: Fernando José Aboitiz Saro
Miguel Ángel Álvarez Melo



LOS ORGANISMOS ELECTORALES SUBNACIONALES EN AMÉRICA LATINA UNA METODOLOGÍA PARA SU ESTUDIO Y COMPARACIÓN

Ciudad de México • 2020

COMITÉ EDITORIAL DEL INSTITUTO ELECTORAL
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Mauricio Huesca Rodríguez
Presidente

Gustavo Uribe Robles
Secretario técnico

Carolina del Ángel Cruz
Rosa María Mirón Lince
Juan Carlos Amador Hernández
Vocales

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO (PNUD) EN MÉXICO

Lorenzo Jiménez de Luis
Representante residente

Sandra Sosa
Representante residente adjunta

Javier González
Oficial nacional de Gobernanza efectiva y Democracia

Sol Sánchez
Asociada de la Unidad de Gobernanza efectiva y Democracia

Mónica Eden Wynter
Coordinadora de Proyectos con Instituciones Electorales

Fernanda Uro
Coordinadora de Proyectos con Instituciones Electorales

Michel Salinas
Administrador de Proyectos con Instituciones Electorales

Contenido

Coordinación: Mónica Eden Wynter, Fernanda Uro Aboites y Michel Salinas
Redacción y apoyo técnico: Arturo Espinosa Silis

Edición

Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Construcción de Ciudadanía

Gustavo Uribe Robles, director ejecutivo

Coordinación: José Luis García Torres Pineda, coordinador editorial

Supervisión, diseño y formación: Kythzia Cañas Villamar, jefa del Departamento de Diseño y Edición

Corrección: Ricardo Raúl Benítez Estrada, analista corrector de estilo

Primera edición, junio de 2020

D.R. © Instituto Electoral de la Ciudad de México

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, Tlalpan,
14386, Ciudad de México
www.iecm.mx

D.R. © Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Montes Urales 440, colonia Lomas de Chapultepec, Miguel Hidalgo,
11000, Ciudad de México

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Hecho en México.

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva de quien lo suscribe.

El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros.

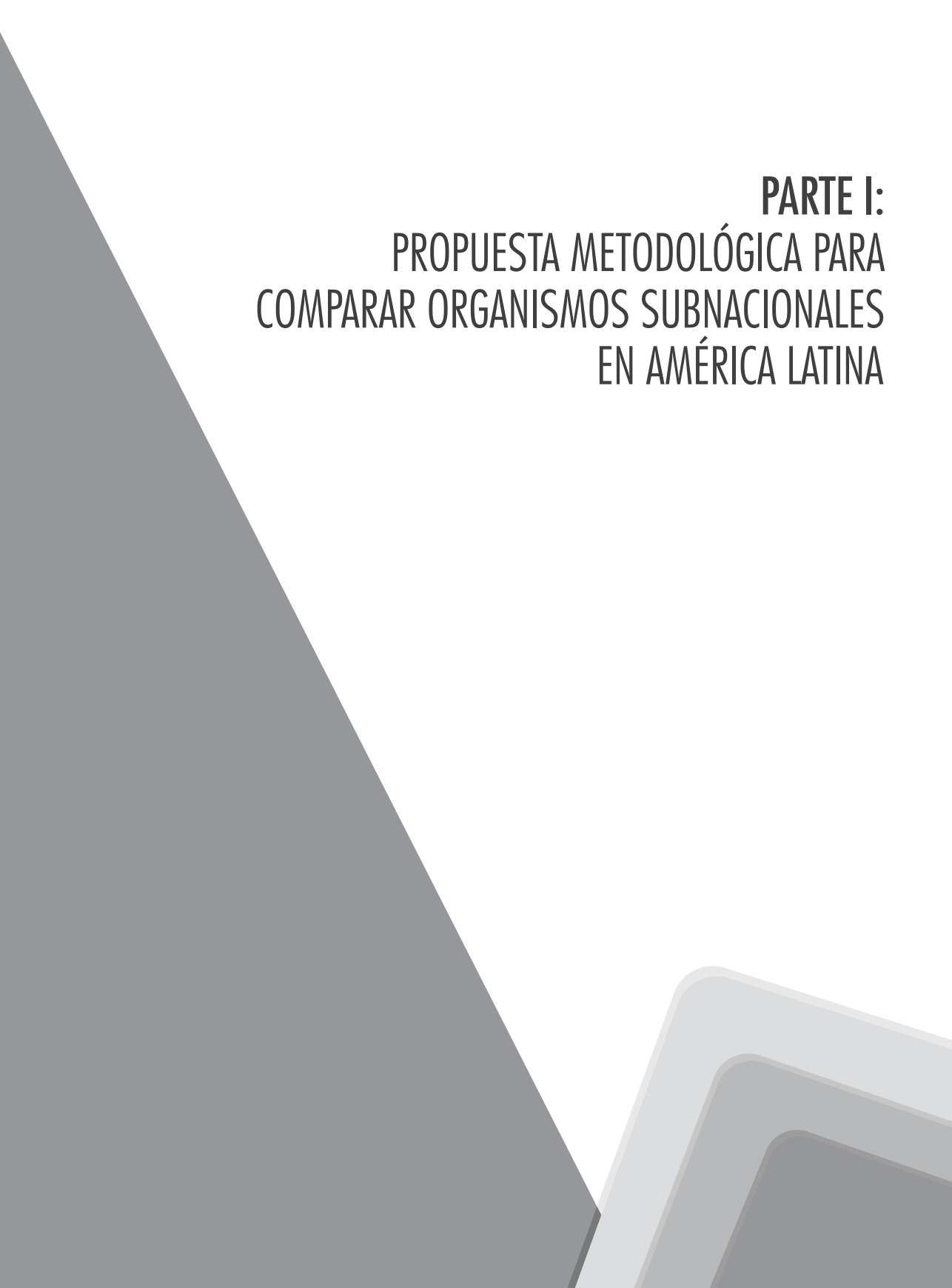
Parte I. Propuesta metodológica para comparar organismo electorales subnacionales en América Latina

INTRODUCCIÓN	9
OBJETIVO	13
CARACTERIZACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES	14
Naturaleza.....	14
Independencia.....	15
Ámbito de competencia.....	16
Temporalidad	16
DESAFÍOS DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES SUBNACIONALES.....	18
Designación y remoción de los órganos directivos	18
Autonomía en la toma de decisiones	19
Autonomía presupuestaria	20
Violencia electoral	21
FACTORES DE LA ORGANIZACIÓN DE ELECCIONES A NIVEL SUBNACIONAL	22
Descentralización de la función electoral.....	22
Participación política de grupos minoritarios.....	24
Observación electoral	25
Innovación electoral.....	27
Mecanismos de participación ciudadana o democracia directa	30
Democracia directa a nivel subnacional	32

ASPECTOS DE ANÁLISIS Y COMPARACIÓN DE ORGANISMOS SUBNACIONALES EN AMÉRICA LATINA.....	33
PROPUESTA PARA LA INSTRUMENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA	35
PROPUESTA DE PAÍSES PARA CONDUCIR ESTUDIOS SEMEJANTES.....	39
Argentina	39
Brasil.....	40
Perú.....	40

**Parte II. Análisis comparativo de cuatro organismos
electorales subnacionales mexicanos**

INTRODUCCIÓN	45
DESCENTRALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN ELECTORAL EN MÉXICO.....	48
CONCURRENCIA EN EL DESARROLLO DE ELECCIONES	52
DESAFÍOS DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES SUBNACIONALES.....	53
Autonomía y designación de los órganos directivos	53
Autonomía presupuestaria	54
Violencia electoral	55
Permanencia o eliminación de los OPL	57
METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS DE LOS OPL MEXICANOS	59
CASOS DE ANÁLISIS.....	61
Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).....	61
Instituto Electoral de Coahuila (IEC).....	70
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC Jalisco).....	74
Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO)	77
RESUMEN DEL ANÁLISIS COMPARATIVO	82
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	84
Cercanía de los órganos subnacionales con la ciudadanía	84
Órganos subnacionales como laboratorios de innovación electoral.....	84
FUENTES CONSULTADAS.....	87



PARTE I:
PROPUESTA METODOLÓGICA PARA
COMPARAR ORGANISMOS SUBNACIONALES
EN AMÉRICA LATINA

Introducción

La elección de las autoridades y representantes a nivel subnacional es uno de los procesos más relevantes para la ciudadanía, pues las gestiones de quienes ocupan estos órdenes de gobierno tienen una mayor influencia y visibilidad en el desarrollo de la vida cotidiana de las personas, esencialmente en las sociedades democráticas.

En los países de América Latina organizados como federaciones —como Argentina, Brasil, México o Venezuela—, lo más común es que la tarea electoral sea compartida por diferentes instancias, federales o nacionales, y subnacionales. Dichas instancias pueden pertenecer a una potestad central o ser autónomas entre ellas; lo que se busca es que haya autoridades responsables por cada uno de los procesos electivos celebrados.

Es en las instancias subnacionales en las que se concentra el presente documento, basado en el estudio publicado por el Centro Regional en Asia y el Pacífico del Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) en 2013: *Promoviendo la Administración de Elecciones Locales como Parte del Ciclo Electoral (Promoting Local Election Management as Part of an Electoral Cycle Approach)*.

Para comparar el trabajo que se realiza a nivel subnacional de la administración electoral, se propone una metodología que permite identificar las características principales, desafíos y mejores prácticas de los órganos responsables de la organización de los procesos electorales subnacionales de la región.

El análisis a desarrollar parte de la caracterización de la autoridad electoral y sus alcances en el ejercicio de sus funciones y atribuciones. En este sentido, es necesario identificar el grado de independencia que el órgano electoral subnacional tiene respecto del Gobierno del país al que corresponda, el ámbito de competencia en el que lleva a cabo sus funciones y si se trata de órganos de carácter temporal o permanente.

A efecto de examinar los desafíos que tienen los órganos electorales subnacionales en la región, se propone la revisión de los siguientes elementos:

Proceso de integración. Identificación de los procesos y mecanismos para designar a los integrantes del máximo órgano de decisión de las autoridades electorales subnacionales, con el objetivo de valorar si cumplen con los requisitos mínimos para garantizar la autonomía de la autoridad electoral y la independencia de sus integrantes.

Autonomía de gestión. Ésta radicará, por una parte, en la ausencia de cualquier injerencia en su función primordial (la conducción de las elecciones en la entidad) y, por otra, en la definitividad de sus decisiones.

Autonomía presupuestaria. Para garantizar la autonomía de la autoridad electoral, uno de los elementos a considerar es si en la ley, así como en los hechos, se le confiere autonomía presupuestaria, para que defina su propio presupuesto en función de las facultades y atribuciones que le confiere el marco legal aplicable.

Violencia electoral. Este es un elemento para considerar de manera particular: ya que en los países de América Latina la violencia es un factor que influye en todos los ámbitos del desarrollo, es importante conocer el impacto que tiene en los procesos electivos locales. Aunque es un tema poco explorado en el ámbito electoral, resulta pertinente visibilizarlo y profundizar en sus repercusiones.

Dado que la presente metodología busca permitir un análisis comparativo de órganos electorales a nivel subnacional, se deben valorar los factores que impactan en la organización de la función electoral en cada uno de los sistemas electorales de la región. Para ello, se propone el estudio de los siguientes elementos:

Descentralización electoral. Se refiere al grado de descentralización que legalmente tienen los sistemas electorales, pues, aunque algunos aparentemente son sistemas federales o descentralizados, muchas veces, en los hechos, las principales funciones o atribuciones se llevan a cabo de manera centralizada.

Mecanismos de democracia directa. Además de los procesos electorales para elegir a las autoridades de gobierno y representantes populares, en la región existe un robusto marco jurídico sobre mecanismos de democracia directa, mediante los cuales la ciudadanía participa en el proceso de toma de decisiones públicas.

Participación política de grupos minoritarios. La democracia, por definición, es incluyente; por ello, la organización de las elecciones debe garantizar que todas las personas puedan participar. En ese sentido, es relevante conocer si, desde la ley y también a partir del ejercicio de las propias facultades y atribuciones de la autoridad electoral, se busca y fomenta que los grupos minoritarios participen activamente en la vida política y electoral.

Innovación electoral. Frecuentemente, la mejora en la calidad de los procesos electorales se consigue mediante la innovación en los mecanismos que permiten garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, o en aquellos que buscan simplificar los procesos de organización de las elecciones.

Observación electoral. En las últimas décadas, los ejercicios de observación electoral han cobrado especial relevancia en los procesos comiciales en América Latina, especialmente aquellos que son impulsados por organismos internacionales. Por ello, es necesario conocer el marco legal que los regula en cada país, y las acciones que toman los órganos subnacionales a efecto de facilitar estos ejercicios, que examinan la calidad de la organización de las elecciones.

A partir del análisis de los elementos descritos, se propone una metodología para realizar un estudio comparativo que permita conocer la organización de los comicios a nivel subnacional, así como identificar las mejores prácticas en este ámbito. En este documento se presenta la pro-

puesta de las categorías de análisis que permiten conocer mejor y, eventualmente, comparar a las autoridades electorales subnacionales en América Latina.

Esta propuesta de instrumentación se realizó con base en la metodología utilizada en la publicación mencionada, de 2013, *Promoting Local Election Management as Part of an Electoral Cycle Approach*, del PNUD, por lo cual se consultó a su coordinador, Simon Alexis Finley, en diciembre de 2019. Para su adaptación, se contó con la supervisión de la Coordinación de Proyectos Electorales del PNUD México y la Unidad Técnica de Vinculación con Órganos Externos del IECM, así como la retroalimentación del Centro Regional para América Latina del PNUD y el acompañamiento técnico de Estrategia Electoral.

Objetivo

Esta metodología tiene como propósito aportar herramientas de análisis comparativo de las autoridades electorales subnacionales en América Latina, que permitan identificar los retos comunes, así como las mejores prácticas para enfrentarlos. Por ello, el resultado del análisis generará información de interés y utilidad para las diversas autoridades electorales subnacionales en la región.

Caracterización de las autoridades electorales

El sistema electoral de un país lo conforma el conjunto de normas e instituciones que permiten materializar los principios jurídicos bajo los cuales cada Estado ha determinado que se lleve a cabo la transmisión del poder de manera periódica dentro de su territorio. En América Latina hay una multiplicidad de sistemas electorales, y las instituciones que les dan forma pueden analizarse desde diversas perspectivas.

En virtud de lo anterior, el primer paso para conducir un análisis comparativo entre dichas instancias es la caracterización del órgano electoral que se está estudiando, para lo cual es necesario determinar la naturaleza de sus actividades: por su independencia respecto al Gobierno, por su ámbito de competencia, y por su temporalidad.

NATURALEZA

Se refiere al tipo de actividades de cada institución con respecto al desarrollo de los procesos electivos dentro de un país. Éstas pueden ser administrativas o jurisdiccionales.

De acuerdo con ACE Project, las autoridades electorales de carácter administrativo —también denominados órganos de administración electoral (OAE)— son aquellas que tienen la responsabilidad legal de llevar a cabo una o más de las tareas esenciales para la conducción de las elecciones y de los instrumentos de

democracia directa —como referendos, iniciativas ciudadanas o revocatoria de mandato—, si éstos forman parte del marco legal. Entre estas tareas están:

- la determinación de quién es elegible para votar;
- la recepción y validación de las nominaciones de los y las participantes para efectos de una elección (partidos políticos o candidatos y candidatas);
- conducción de la votación;
- conteo de votos y;
- suma de votos de los centros o mesas de votación.

Las autoridades jurisdiccionales electorales son aquellas dedicadas a la resolución de controversias entre los actores de las contiendas, así como de proteger judicialmente los derechos políticos y electorales de la ciudadanía.

Dependiendo de la configuración normativa e institucional de cada país, en la región es posible encontrar dos modelos principales de autoridades electorales: el primero es el modelo mixto, en el que la función administrativa y jurisdiccional recae en diferentes autoridades; el segundo es el modelo de autoridad única, en el que una sola está encargada de todos los aspectos correlativos a los procesos electivos.

Argentina, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú y República Dominicana tienen un modelo de autoridades mixto; mientras que en Brasil, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela una sola institución está encargada de los aspectos administrativos y jurisdiccionales de los procesos electivos.

INDEPENDENCIA

Otra categoría bajo la cual se pueden clasificar las autoridades electorales es si éstas pertenecen a la estructura gubernamental de un país o si se trata de entidades que cuentan con independencia técnica y presupuestaria con respecto de la rama ejecutiva del gobierno.¹

¹Helena Catt, *et al.*, *Electoral Management Design*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2014, en: <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf>>.

Una tercera categoría es el modelo mixto, que se refiere a la combinación de los otros dos tipos de OAE: el gubernamental y el independiente. En este modelo, los OAE están integrados por miembros independientes que supervisan a los encargados directos de implementar las elecciones, quienes generalmente forman parte del órgano gubernamental.²

En América Latina, el modelo de autoridades electorales que predomina es el de autoridades independientes o autónomas. Únicamente Argentina tiene un modelo mixto de autoridades electorales, en el que la Dirección Nacional Electoral (autoridad administrativa) es parte del Ministerio del Interior, y la Cámara Nacional Electoral (autoridad jurisdiccional) es un órgano autónomo.

ÁMBITO DE COMPETENCIA

La naturaleza de las autoridades electorales, en términos de concentración y distribución de atribuciones, también varía a lo largo de la región. Al respecto, se identificó que las autoridades electorales pueden ser de carácter nacional o subnacional, y éstas pueden o no tener una relación de subordinación entre ellas.

En términos generales, estos aspectos dependerán del carácter federal o unitario del país en cuestión. Las autoridades subnacionales independientes con respecto de la nacional existen en los Estados federales, donde las autoridades de las partes que conforman la federación no tienen una relación de jerarquía con las del nivel federal o nacional.

TEMPORALIDAD

El desarrollo de las funciones de las autoridades electorales puede ser temporal o permanente. En América Latina, todas las autoridades electorales

²Irma Méndez de Hoyos, *Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, en: <https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Cuadernos%20de%20Divulgacio%CC%81n%20No.%2026.pdf>.

nacionales son de carácter permanente, es decir, su mandato se extiende a lo largo del ciclo electoral. A nivel subnacional existen órganos u autoridades electorales temporales en la región, que llevan a cabo funciones únicamente durante la fase o periodo electoral.

En el caso de México, por ejemplo, además de existir órganos locales permanentes, como son los organismos públicos locales (OPL), existen también órganos temporales, como los consejos distritales (federales y estatales) y los consejos municipales.

A partir de la clasificación anterior, se puede identificar la naturaleza de las autoridades con las que cuenta cada país, lo cual es esencial para hacer un análisis sobre los órganos de administración electoral subnacional.

Desafíos de los órganos electorales subnacionales

Los órganos electorales subnacionales funcionan en un ámbito geográfico claramente delimitado. Esto implica que afrontan desafíos distintos a los que tienen las autoridades electorales centrales o nacionales, ya que se ubican en contextos de gobernanza y democracia muy particulares, que no necesariamente comparten con el resto del país. A continuación, se presentan los principales retos que las autoridades electorales subnacionales afrontan y que, por consiguiente, deben ser considerados al analizarlas.

DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN DE LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS

La conformación de los órganos de dirección de las autoridades electorales subnacionales es significativa, pues el perfil de sus integrantes es una de las garantías de su correcto funcionamiento e independencia.

El procedimiento de designación de quienes encabezan dichos órganos debe garantizar la valoración de criterios de idoneidad y profesionalismo de los perfiles, así como admitir recursos en contra de la designación final. Asimismo, debe establecer, de forma clara, requisitos adecuados para las y los aspirantes, así como impedimentos razonables y proporcionales, pues estos elementos constituyen garantías para generar confianza o una percepción de imparcialidad entre los entes regulados y el electorado, pues favorecen la presunción de que las decisiones son tomadas con criterios técnicos.

En cuanto al procedimiento, resulta importante que se componga de etapas o filtros que pongan a prueba distintas capacidades y permitan hacer una evaluación de los conocimientos y aptitudes de las y los aspirantes: pruebas escritas, entrevistas, o la solución de casos concretos. En lo que se refiere a los requisitos e impedimentos, los primeros habrán de referirse a exigencias de preparación, experiencia y especialización que resulten adecuados en relación con el nivel de responsabilidad del cargo; mientras que los segundos deberán referirse a todas aquellas circunstancias que pudieran comprometer la imparcialidad de sus decisiones, por posibles conflictos de intereses debidos a la vinculación con los entes regulados.

Mención aparte merece la cuestión relativa a la instancia competente para efectuar la designación. Al respecto, se pueden identificar casos en que participan otros poderes presentes en la demarcación territorial respectiva, o bien, la autoridad nacional. En todo caso, se habrá de observar el cumplimiento del procedimiento y el respeto de los requisitos exigidos para integrar los órganos electorales.

En cuanto a la remoción de sus integrantes, la autoridad electoral debe proceder únicamente ante faltas graves expresamente establecidas en la ley. Facultar a alguna autoridad distinta para la remoción de quienes los integran significa una merma en la autonomía de estos órganos. La remoción de integrantes de las autoridades electorales no debe ser una decisión unilateral, sino que debe seguir un procedimiento con garantías mínimas de defensa, en el que se admitan recursos jurisdiccionales.

AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES

Radica, por una parte, en la ausencia de cualquier injerencia en su función primordial (la conducción de las elecciones en la entidad) y, por otra, en su definitividad. Esto significa que cuenta con una especie de exclusividad en el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus objetivos, y que no existen instancias administrativas que, por considerarse jerárquicamente superiores, deban de una u otra forma ratificarlas o confirmarlas para que surtan plenamente sus efectos. Lo anterior no excluye la posibilidad de control jurisdiccional.

AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA

La asignación de recursos económicos a los órganos electorales tiene repercusiones directas en el funcionamiento y las capacidades de los institutos, así como en la calidad de las elecciones que organizan. Respecto de este tema, la Organización de los Estados Americanos (OEA)³ ha recomendado:

...evaluar un mecanismo para asegurar que los Órganos Públicos Locales puedan contar con el presupuesto necesario para llevar a cabo sus funciones en el debido tiempo dado que estas situaciones no sólo ponen en riesgo el acto electoral por la incapacidad de cumplir con las distintas etapas del calendario electoral, sino que también atentan contra [su] fortaleza institucional [...] y su credibilidad ante los partidos políticos y la ciudadanía.

Si bien no es posible otorgarles completa autonomía, pues finalmente el presupuesto estatal debe ser aprobado por un órgano con legitimidad democrática —idealmente el Poder Legislativo—, un criterio para analizar su grado de autonomía es la posibilidad de diseñar su propio presupuesto, aún si es remitido al órgano competente para su aprobación definitiva. En tal caso, caben las siguientes posibilidades:

- que se envíe directamente al Poder Legislativo para su aprobación en sus términos;
- que se envíe directamente al Poder Legislativo, pero con facultades de ajuste;
- que pase por el Ejecutivo en los sistemas en que éste tenga facultades de presentar el proyecto de presupuesto al Legislativo, ya sea para ser incluido en sus términos o con posibilidad de ajuste.

Al respecto, también es significativo que la legislación prevea que dichas necesidades son mayores en los períodos electorales.

³ Organización de los Estados Americanos, *Informe Preliminar MVE. Misión de Visitantes Extranjeros de la OEA felicita a México por la exitosa celebración de las elecciones más grandes y complejas de su historia*, OEA, 2018, en: <<https://www.oas.org/fpdb/press/Informe-Preliminar---MVE-Mexico.pdf>>.

VIOLENCIA ELECTORAL

De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito,⁴ América Latina es la región más violenta del mundo: la inseguridad y los homicidios son de los problemas más graves que aquejan a prácticamente todas las naciones que conforman la región. Tal violencia también está presente en el ámbito electoral, y algunos procesos electivos se han desarrollado en condiciones de alto riesgo. Esto es lo que se ha denominado como *violencia electoral*, problema común de las elecciones en la zona.

En el documento de trabajo *Conflictos y violencia electoral en el ámbito subnacional. Análisis de los hechos registrados en los procesos electorales de 2010 y 2011*, publicado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú en 2013, se establece que, si bien el conflicto es un aspecto propio de la contienda electoral, éste puede manifestarse de una manera pacífica —por la vía de los órganos jurisdiccionales electorales, la organización de protestas, presentando denuncias en los medios de comunicación o incluso absteniéndose de participar en el proceso electoral—, o a través del ejercicio de la violencia. De acuerdo con la directriz de política sobre *Prevención y mitigación de la violencia relacionada con las elecciones*, de la oficina de Asuntos Políticos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 2016, la violencia relacionada con las elecciones es entendida como una forma de violencia política, que a menudo está diseñada para influir en un resultado electoral y, por lo tanto, en la distribución del poder político. Ésta puede tomar la forma de violencia física u otras formas de agresión, como la coerción o intimidación.

Asimismo, puede tener lugar antes y durante la votación, en cuyo caso sus perpetradores pueden tratar de influir en las autoridades electorales, candidatos, observadores, periodistas o votantes y, por lo tanto, los resultados, o pueden tener lugar durante o después conteo, agregación o publicación de resultados —en cuyo caso su objetivo previsto puede ser negar los resultados—, o influir en la distribución futura del poder político.

⁴United Nations Office on Drugs And Crime, *Global Study on Homicide*, Nueva York, UNODC, 2019, en: <<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>>.

Factores de la organización de elecciones a nivel subnacional

DESCENTRALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN ELECTORAL

En los sistemas electorales de América Latina, son pocos los casos en que existen, de manera simultánea, autoridades electorales nacionales y subnacionales, pues generalmente funcionan de manera centralizada. En algunos sistemas electorales existe una autoridad electoral con órganos centrales y descentralizados, por ejemplo, en Argentina. En este contexto, la autonomía de las autoridades electorales subnacionales se puede analizar en dos vertientes: la primera, respecto de otros poderes en la entidad federativa, y la segunda, respecto de la autoridad nacional.

En la primera vertiente, resulta pertinente tomar como referencia la figura de los órganos constitucionales autónomos, la cual modifica la concepción clásica de la división de poderes tripartita (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Estas entidades estatales adquieren una posición equivalente y equidistante de los poderes constitucionales clásicos, a los cuales se les encarga la materia propia de alguno de ellos, pero, por la especialización e independencia requeridas, se les separa en concepto de la autonomía que se les otorga directamente desde las normas constitucionales. Tal como lo describe Susana Pedroza de la Llave,⁵ los organismos constitucionales autónomos resultan un

⁵Susana Pedroza de la Llave, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

modelo ideal de autonomía plena frente a los otros poderes, pues tienen las siguientes características:

Característica	Implicación
Autonomía político-jurídica	Gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de un órgano estatal.
Autonomía administrativa	Tienen cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismos, sin depender de la administración general del Estado.
Autonomía financiera	Implica que pueden determinar en primera instancia sus propias necesidades materiales mediante un proyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo.
Personalidad jurídica	Con todos los atributos que ello conlleva, incluyendo el patrimonio propio.
Competencias exclusivas	Sus competencias son establecidas desde las normas constitucionales y son exclusivas en la materia respectiva.
Capacidad de autorganización	Ello trae aparejada la selección de su personal, el nombramiento de sus autoridades y la capacidad de establecer la regulación interna para la imposición de medidas disciplinarias (servicio civil o profesional de carrera).
Independencia	Sus titulares cuentan con un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o entes regulados.
Profesionalismo y prestigio	Para garantizar la independencia, sus titulares deberán ser elegidos a partir de perfiles técnicos, y contar con prestigio reconocido y experiencia en la materia que traten.

FUENTE: Adaptación propia a partir de la tabla elaborada por Pedroza de la Llave.⁶

Particularmente, la característica de independencia se traduce en que quienes integran el máximo órgano de dirección cuenten con garantías de inamovilidad y remuneración suficiente, así como que cumplan con el perfil profesional y técnico requerido. Es a partir de estos elementos que se puede considerar como seguro el actuar independiente e imparcial del órgano, a través de sus integrantes. Lo anterior resulta primordial, dado que los organismos autónomos normalmente se crean como órganos regulatorios, ya sea en materia monetaria, de competencia económica, transparencia y protección de datos, por mencionar algunos aspectos en los que los entes regulados cuentan con un considerable poder político, fáctico o económico que puede dar lugar a presiones de diversos tipos.

⁶ *Ibidem.*

Respecto de la segunda vertiente, para valorar la autonomía también se tiene que observar la distribución de competencias existente entre las autoridades subnacionales y la nacional. Así como cada uno de los tres poderes a nivel nacional normalmente tienen restringido intervenir en los asuntos que competen a alguno de los otros dos, el grado de autonomía de los órganos electorales subnacionales dependerá del hecho de tener competencia exclusiva en la conducción de las elecciones.

El caso de México es único respecto al resto de la región, pues su sistema electoral cuenta con una autoridad electoral de carácter nacional que tiene órganos centrales y descentralizados, pero, además, en el ámbito subnacional hay autoridades electorales autónomas, que son las que se encargan de la organización de las elecciones en este ámbito. Así, la autoridad electoral nacional se debe coordinar con la autoridad electoral subnacional para la organización de las elecciones federales y locales.

El hecho de que existan factores que limitan de una u otra forma la autonomía de los órganos electorales subnacionales no da lugar por sí mismo a una evaluación positiva o negativa. Por consiguiente, el análisis se deberá completar con el contexto político-electoral, pues habrá casos en los que reducir la autonomía de estas autoridades sea necesario, a efecto de garantizar la imparcialidad o la confianza; o bien, al contrario, que para ello sea necesario garantizar plena autonomía. En el caso mexicano, por ejemplo, se ha considerado ineludible establecer ciertas injerencias por parte de la autoridad nacional, con el objetivo de evitar la injerencia de los poderes locales, particularmente de los Ejecutivos.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE GRUPOS MINORITARIOS

La inclusión de personas en situación vulnerable es un desafío de todos los sistemas electorales y, en el caso de los órganos electorales subnacionales, su realización adquiere ciertas complejidades, por las condiciones del territorio y la legislación aplicable, ya que puede haber una mayor presencia de un grupo minoritario en particular. La transversalidad que infiere lo anterior, puede requerir cuotas o acciones afirmativas difíciles de conciliar, si se con-

sidera que, normalmente, entre las facultades de estos órganos se encuentra el registro de las candidaturas seleccionadas a partir de los procedimientos internos de los partidos.

Es precisamente en esta etapa en la que suelen surgir conflictos entre aspirantes y en donde se necesitará determinar si una persona tiene mejor derecho de acceso por su pertenencia a un grupo. En este sentido, resultaría significativo que los órganos electorales cuenten con suficientes facultades regulatorias para emitir lineamientos o criterios que ofrezcan certeza a las partes interesadas, previo a la etapa de registro de candidaturas.

OBSERVACIÓN ELECTORAL

Para Galván⁷ la observación nació como un intento de legitimar resultados electorales en regímenes inmersos en un proceso de transición hacia la democracia, mediante el acompañamiento simbólico por parte de observadores internacionales o diplomáticos que ofrecieran una perspectiva “neutral”. En este sentido, la observación electoral contribuye a la credibilidad del proceso y al desarrollo democrático más amplio de un país.⁸

Al respecto, destaca el papel pionero que tuvo la ONU, pues fue el primer organismo internacional invitado por el Gobierno mexicano a participar en la coordinación de las tareas de observación electoral, en las elecciones de 1994. Desde entonces, se creó el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral (FAOE), para auxiliar técnica y financieramente a las organizaciones nacionales de la sociedad civil (OSC), a fin de que den seguimiento a las actividades realizadas en torno a los comicios, bajo la premisa de que la labor de estas organizaciones mejora la credibilidad y la transparencia en las instituciones y procedimientos electorales de México.⁹

⁷Facundo Gabriel Galván, “La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América Latina”, *América Latina Hoy*, vol. 70, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2015.

⁸United Nations Focal Point for Electoral Assistance, *UN Support to International Election Observers*, 29 de junio de 2012, en: <https://dppa.un.org/sites/default/files/ead_pd_un_support_to_international_election_observers_20120628_e.pdf>.

⁹Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Antecedentes”, *Fondo de Apoyo a la Observación Electoral Proceso Electoral 2017-2018*, en: <<https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/projects/fondo-de-apoyo-a-la-observacion-electoral.html>>.

De 1994 a la fecha, esta práctica ha evolucionado en un mecanismo mucho más complejo, que tiene que ver más con la calidad de los procesos electorales que con la legitimidad de una elección o de sus resultados. Como un instrumento propio de un régimen democrático, la observación electoral se instituye como una herramienta de rendición de cuentas, e incluso como una vía de participación ciudadana, que utiliza la información recabada por quienes hacen la observación para perfeccionar los procesos electorales y, con ello, fortalecer la democracia. Para abordar el análisis de la observación electoral es necesario atender a las siguientes preguntas:¹⁰

- *¿Quién observa?* Dependiendo de la regulación correspondiente, se pueden habilitar todo tipo de actores para efectuar la observación electoral, desde los provenientes de organismos públicos (nacionales e internacionales), las organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil, hasta personas individuales. De cualquier manera, es vital que quien observa esté legalmente habilitado para ello.
- *¿De dónde proviene quien observa?* Los observadores pueden ser nacionales o extranjeros. En función de esa distinción, se hablará de observaciones “domésticas” o “internacionales”. En algunos casos, la presencia de observaciones internacionales puede estar ausente en la legislación respectiva; sin embargo, los países pueden emitir invitaciones a organismos internacionales para presenciar sus procesos electorales. En todo caso, se deben distinguir las misiones de observación electoral de las visitas protocolarias o diplomáticas cuyo único objetivo sea el de “legitimar” una elección.
- *¿Qué se observa?* El objeto de la observación es cualquier tipo de elección (nacional, subnacional, legislativa, ejecutiva, etc.) y puede incluir tanto alguna de las etapas del proceso como el proceso electoral completo. Será la misión de observación quien decida qué va a observar, aunque también puede estar limitada por la legislación. En algunos países, por ejemplo, se restringe la observación electoral respecto de la etapa de recuento de los votos.

¹⁰ Galván, *op. cit.*

- *¿Cómo se observa?* La información recabada por los observadores durante el proceso electoral puede ser obtenida de dos maneras: estrictamente pasiva o a partir de técnicas activas.
- *¿Por qué se observa?* La observación electoral puede tener motivos políticos o motivos técnicos. En realidad, la observación electoral actual debe guiarse por los segundos, es decir, por la recopilación de información no por su simple acumulación, sino para formar una opinión fundada sobre la calidad del proceso electoral observado, y para estar en una posición que permita efectuar recomendaciones para su perfeccionamiento.
- *¿Quién habilita a las personas observadoras o a las misiones?* Normalmente, la ley faculta a un órgano público para acreditar o habilitar a las misiones de observación. Este órgano puede pertenecer al Poder Ejecutivo o ser un órgano independiente (poder electoral). Asimismo, la habilitación puede venir de la cancillería, en los casos de organismos públicos internacionales o misiones provenientes de otros países.

Así, la observación electoral contemporánea puede definirse como “la recolección de información sobre un proceso electoral llevada a cabo por actores públicos o privados, domésticos o internacionales habilitados para tal fin, en función de criterios políticos o técnicos”.¹¹

INNOVACIÓN ELECTORAL

Para la organización de los procesos electorales es importante buscar cómo hacer que las elecciones sean de más calidad y que los derechos político-electorales de la ciudadanía se garanticen de mejor manera. Para ello, es necesario que las autoridades electorales innoven en mecanismos que fomenten la participación ciudadana y que hagan más accesible el ejercicio comicial.

La innovación, en muchas ocasiones, va asociada del uso de la tecnología. La implementación de la tecnología en las elecciones habrá de centrarse en tres aspectos: definir qué clase de tecnología se usará, identificar buenas

¹¹ *Ibidem.*

prácticas al respecto y determinar los principios básicos a los cuales se debe atender.

¿Qué se entiende por tecnología? En este caso, el concepto de “tecnología” puede incluir, básicamente, dispositivos electrónicos o mecánicos que comprendan, pero no se limiten, a los equipos de cómputo o automatizados. También puede referirse a innovaciones no electrónicas que tienen aplicaciones electorales específicas. Por lo tanto, esta definición puede comprender tanto a la tecnología existente o “vieja”, como la emergente, en desarrollo o “nueva”.

Si bien la tecnología puede traer grandes beneficios a la administración electoral —por ejemplo, reducir tiempos y costos—, es relevante tomar en cuenta aspectos que reduzcan las amenazas y mitiguen los posibles riesgos que implica. Por ejemplo, las amenazas a la seguridad cibernética de la información pueden impactar en la confianza que la ciudadanía tiene en los procesos electorales. Asimismo, las brechas digitales pueden vulnerar la garantía de los derechos políticos de las personas. Por ello, para instrumentar cualquier forma de tecnología en un proceso electoral, se deben tener en cuenta algunas consideraciones, como las que se desarrollan a continuación:¹²

- Las elecciones son una actividad de alto riesgo. Los sistemas electorales no aceptan implementaciones de tipo “prueba y error”. Una vez que se decide la aplicación de la tecnología, ésta debe funcionar desde el primer uso, pues se corre el riesgo de que todo el proceso pierda confianza por una falla del mecanismo.
- Usar tecnología para propósitos electorales puede ser costoso. Se deben privilegiar opciones que, por un costo relativamente similar al de una aplicación no tecnológica o de baja tecnología, reporten amplios beneficios en el desarrollo del proceso electoral.
- Se debe considerar la sustentabilidad de cualquier tecnología que se adopte. La adopción de tecnología debe ser pensada para el siguiente

¹²Unión Interamericana de Organismos Electorales, *Resumen ejecutivo del Informe de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) sobre el proceso electoral mexicano 2018*, UNIORE/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2018, en: <<https://centralector.ine.mx/wp-content/uploads/2018/06/UNIORE-Me%CC%81xico-2018-Resumen-Informe.pdf>>.

proceso electoral y subsecuentes. No es recomendable sustituir los mecanismos en cada proceso.

- Hay que considerar el ambiente físico y la infraestructura local, pues ambos factores pueden interrumpir la eficacia y efectividad de la tecnología que se intente implementar.
- Se debe cuidar la seguridad de la nueva tecnología. Especialmente cuando se emplea para grabar, contar o transmitir datos electorales, la tecnología debe ser al menos tan segura como los procedimientos manuales análogos, e, idealmente, debe serlo más.
- Se debe conocer la opinión y tener confianza de todas las personas interesadas. Se debe consultar a todas las partes que puedan ser afectadas: autoridades, electores y electoras, partidos políticos, candidatas y candidatos, o comunidades que por su marginación es probable que no estén familiarizadas con estos mecanismos.

En términos generales, se han identificado algunas buenas prácticas previo a la implementación de tecnologías en las elecciones:

- Pruebas piloto: es posible probar la tecnología en otros procedimientos que no sean vinculantes o que simulen la situación real de una elección.
- Capacitación: la autoridad electoral debe tomarse el tiempo suficiente para capacitar al personal que va a manejar la tecnología adoptada.
- Planes de contingencia: ante posibles fallas, se debe desarrollar un plan de contingencia efectivo.
- Diseño de un presupuesto previsor: el presupuesto deberá prever no sólo la adquisición de los equipos respectivos, sino también los costos de mantenimiento permanente.
- Implementación adicional no sustitutiva: una buena práctica ha sido la de su implementación como una opción adicional, que no sustituya por completo el mecanismo manual o de baja tecnología.
- Implementación gradual: en lugar de implementar una tecnología completamente nueva en un solo paso, implementarla gradualmente a lo largo de varios procesos electorales permitirá su familiarización en los electores o a quien la maneje.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA O DEMOCRACIA DIRECTA

En años recientes, se han publicado estudios sobre el desarrollo democrático de los países, que destacan la representación y la confianza como parte de los grandes desafíos que enfrentan actualmente las democracias. Uno de ellos es el informe del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), *El estado de la democracia en el mundo 2019: Confrontar los males, revivir la promesa*, publicado en 2019. Otro es el estudio *Nuestra Democracia*, publicado por el Fondo de Cultura Económica (FCE), el PNUD y la OEA en 2010.

Esta situación se acentúa de forma preocupante en varios países de la región, en los cuales existe un descontento generalizado con la democracia. Como respuesta a este descontento, se ha buscado que, a través de mecanismos de democracia directa, la ciudadanía se involucre en la toma de decisiones gubernamentales, en especial sobre temas que inciden directamente en sus derechos o en el desarrollo del espacio donde viven.

Para efectos de este trabajo, se tomarán en consideración los siguientes mecanismos de democracia directa, por tratarse, en su mayoría, de los más comunes y utilizados.¹³ Debido a la pluralidad conceptual y terminológica para designarlos, en este apartado se les ha agrupado en forma genérica, y pueden encontrarse bajo otras denominaciones de acuerdo con la legislación de cada país:

1. consultas populares en todas sus modalidades —plebiscito, referéndum, revocatoria de mandato y presupuesto participativo—;
2. iniciativa legislativa; y
3. consulta previa a grupos indígenas y tribales.

La consulta popular se refiere a cualquier mecanismo que implique la participación directa de la ciudadanía en la aprobación de una propuesta o la ratificación de una decisión tomada por la autoridad. Conceptualmente, incluye el plebiscito (consulta popular que versa sobre la aprobación

¹³Daniel Zovatto, “Las instituciones de la Democracia Directa”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 20, Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones, segundo semestre de 2015.

de poderes personales de un gobernante) y el referéndum (consulta que generalmente versa sobre la aprobación de actos legislativos).¹⁴ Por su naturaleza, las consultas pueden ser obligatorias si existe alguna regla que haga necesaria su realización en determinados supuestos, o facultativas, si la convocatoria es optativa. Se dice que una consulta se inicia “desde abajo” si se deja la facultad de convocatoria a la ciudadanía, o “desde arriba” si quien puede convocarla es la autoridad. También puede calificarse de vinculante o no vinculante, según tenga como efectos obligar o no a la autoridad a acatar los resultados.

La iniciativa legislativa consiste en la facultad de una parte de la ciudadanía (un porcentaje mínimo y razonable) para impulsar el proceso legislativo. En su regulación, se pueden presentar mecanismos para garantizar que la legislatura respectiva discuta y someta a votación el proyecto. En algunos casos es tan flexible que, con sólo una moción ciudadana de legislar en alguna materia, corresponderá al Poder Legislativo la elaboración de un proyecto de ley.

Por su parte, la consulta previa es una figura que prescribe a la autoridad tomar en cuenta la opinión de un grupo o una comunidad indígena que pudiera verse afectada por alguna decisión gubernamental. Se rige bajo los principios del *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, aprobada en 2007.¹⁵ Desafortunadamente, su regulación al interior de los países de la región es disímil o deficiente y, además, lo normal es que se atribuya a una autoridad distinta a la electoral.

Existen otros instrumentos participativos —como las asambleas ciudadanas— o mecanismos que tienen como fin la exigencia de la rendición de cuentas en la función pública por parte de la ciudadanía —como las audiencias públicas o las contralorías ciudadanas—. Algunos de estos son procedimientos más específicos de los mecanismos de democracia directa en los que se enfoca este estudio: las consultas previas y populares, así como la iniciativa legislativa. En este estudio se retoman dichos instrumentos y mecanismos, particularmente cuando se vinculen con los sistemas electorales locales.

¹⁴Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6.^a ed., Barcelona, Ariel, 1980.

¹⁵Zovatto, *op. cit.*

DEMOCRACIA DIRECTA A NIVEL SUBNACIONAL

Daniel Zovatto¹⁶ señala que “hay una riqueza mucho mayor, con una variedad de mecanismos y modalidades, en el ámbito estatal y local/municipal latinoamericano, cuyo estudio comparado sigue inexplorado y abierto a una necesaria investigación”. El contexto subnacional tiende a favorecer tanto el ejercicio como la variedad de los mecanismos de democracia directa. Los ejercicios municipales e incluso vecinales o barriales, tienden a ser muy diversos en cuanto a su objeto, pues todo tipo de decisiones son susceptibles de someterse a la voluntad popular.

No es sorpresa que, por ejemplo, los plebiscitos, referéndums o las revocatorias de mandato se ejerzan con mayor frecuencia en ámbitos subnacionales que nacionales. Ello tiene relación con una cuestión de costos de la organización, del universo de electores y de la trascendencia de los resultados: no es lo mismo convocar a un plebiscito que tenga por objeto la construcción de un parque municipal, a convocar uno cuyo objeto sea la construcción de un gasoducto transnacional.

¹⁶ *Op. cit.*

Aspectos de análisis y comparación de organismos subnacionales en América Latina

Estos son los aspectos que se deben considerar, de acuerdo con la metodología que se propone, a efecto de hacer un análisis comparativo de los organismos electorales subnacionales y emitir conclusiones y recomendaciones:

Aspecto	Operacionalización			
Caracterización	<i>Naturaleza</i>	<i>Independencia</i>	<i>Ámbito de competencia</i>	<i>Temporalidad</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Administrativa • Jurisdiccional 	<ul style="list-style-type: none"> • Organismo autónomo • Dependencia gubernamental • Modelo mixto 	<ul style="list-style-type: none"> • Nacional • Federal • Subnacional • Regional 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades permanentes • Autoridades temporales
Desafíos de los órganos electorales subnacionales				
Descentralización/autonomía	<i>Autonomía en el marco normativo/naturaleza jurídica</i>	<i>Designación y remoción de integrantes</i>	<i>Autonomía en la toma de decisiones</i>	<i>Autonomía presupuestaria y gestión de recursos humanos y financieros</i>
	El nivel de autonomía se puede definir desde el marco legal o constitucional.	La injerencia de otros poderes o autoridades en la integración de los cuerpos de dirección de los organismos subnacionales, así como en los procedimientos de remoción.	Es necesario que ninguna otra autoridad o poder tenga injerencia en la toma de decisiones de los organismos subnacionales. Lo anterior no excluye el control jurisdiccional.	Las facultades concretas en el diseño de su propio presupuesto, así como el nivel de independencia en el ejercicio de sus recursos materiales, en la asignación de su personal y sus facultades regulatorias.

Aspecto	Operacionalización		
Violencia electoral	<i>Niveles de violencia electoral nacional y subnacional</i>		<i>Implementación de medidas correctivas y reparatorias</i>
	Verificar la existencia o no de una especial vulnerabilidad de las y los actores político-electorales a nivel subnacional.		Si a nivel subnacional se ha contado con la capacidad de implementar medidas específicas que atiendan contextos de violencia electoral.
Factores de la organización de elecciones a nivel subnacional			
Mecanismos de participación ciudadana o democracia directa	<i>Mecanismos previstos en la normativa aplicable</i>	<i>Frecuencia de su ejercicio</i>	<i>Impacto en las decisiones públicas (vinculatoriedad)</i>
	Identificación de los mecanismos previstos en el marco legal	Intervalos o ciclos en que se inician mecanismos de democracia directa.	Nivel de cumplimiento de la voluntad popular manifestada en un procedimiento de democracia directa
Participación de grupos minoritarios o en situación de vulnerabilidad	<i>Capacidad de identificación de la presencia de grupos minoritarios en el ámbito de competencias del organismo subnacional</i>	<i>Autoridad con facultades regulatorias suficientes para implementación de acciones afirmativas</i>	<i>Efectividad de las acciones afirmativas en la representatividad del grupo</i>
	Es necesario que la autoridad electoral conozca de la presencia de grupos minoritarios, los motivos de su exclusión y sus necesidades específicas.	La autoridad nacional o subnacional	Estudio cuantitativo y cualitativo de los resultados de la implementación de las acciones afirmativas y sus alcances (candidaturas, cargos de elección popular y su ejercicio)
Innovación electoral	<i>Posibilidades de implementación de mecanismos de automatización electoral</i>	<i>Identificación de buenas prácticas</i>	<i>Impacto del nivel subnacional al nivel nacional</i>
	Facultades regulatorias de los organismos subnacionales para su implementación.	Trascendencia de las prácticas de los organismos subnacionales	Análisis del ejercicio de las facultades de implementación
Observación electoral	<i>¿Quién observa?</i>	<i>¿Qué se observa?</i>	<i>¿Quién habilita las misiones de observación?</i>
	Identificar quiénes están facultados por la ley para efectuar misiones de observación electoral (privados/públicos, nacionales/extranjeros).	Si se permite la observación electoral respecto del proceso electoral en su integridad o bien algunas etapas en específico.	La autoridad facultada para admitir o rechazar una misión de observación electoral a nivel nacional o subnacional.

Propuesta para la instrumentación de la metodología

Para la instrumentación de la metodología de análisis que se propone es necesario, en primer término, caracterizar el sistema electoral que se busca analizar: identificar si está conformado con órganos electorales federales o nacionales y además subnacionales. Como se ha señalado, la materia de análisis comparativo son los órganos electorales subnacionales: si algún sistema electoral no cuenta con este tipo de autoridades, la presente metodología de análisis no es aplicable. Posteriormente, es necesario identificar y determinar el grado de autonomía que tienen los órganos subnacionales, es decir, si pertenecen a la estructura de una autoridad electoral nacional y, por lo tanto, son órganos subnacionales de carácter desconcentrado, regional o delegaciones, o si se trata de órganos subnacionales autónomos e independientes de cualquier otra autoridad y órgano de gobierno, o si tienen un esquema mixto.

Una vez identificado lo anterior, será posible analizar todos y cada uno de los elementos descritos en este documento y bajo la metodología planteada y, a partir de ello, hacer el análisis comparativo que se propone, con base en los siguientes pasos:

- I. *Revisión del marco normativo electoral.* Hacer una revisión de la legislación electoral de cada país, a efecto de identificar las características del sistema electoral y advertir si cuentan con autoridades electorales subnacionales o no y, en su caso, si éstas son desconcentradas, regionales o delegacionales, o si son autónomas e independientes.

- II. Revisión documental.* Adicional al marco legal aplicable, es necesario hacer una revisión de aquellos documentos que se consideren relevantes y necesarios para conocer a profundidad la naturaleza y funcionamiento de los órganos electorales subnacionales. Estos documentos pueden ser emitidos por las propias autoridades electorales o ser elaborados por académicos, especialistas u organismos internacionales. Se sugiere revisar los acuerdos emitidos por las autoridades electorales, las sentencias de las autoridades jurisdiccionales electorales, la doctrina en la materia, los estudios y análisis de los organismos internacionales y los informes de las misiones de observación electoral, entre otros aspectos.
- III. Selección de casos locales.* En cada uno de los países en los que se hará el análisis comparativo a partir de la metodología propuesta, es necesario identificar a qué órganos subnacionales se aplicará la metodología. Para esta selección de casos locales se sugiere considerar el número de elecciones que organizan, el padrón electoral que tienen, su distribución geográfica y el presupuesto con el que cuentan, de manera que se puedan elegir órganos que sean comparables entre sí.
- IV. Mapeo de actores.* Es necesario identificar a los actores relevantes que, a partir de su conocimiento y experiencia, puedan aportar información importante para el estudio. Estos actores relevantes pueden ser integrantes de las autoridades electorales, académicos o académicas que cuenten con trabajos y estudios sobre los órganos electorales subnacionales, especialistas en la materia, integrantes de organismos internacionales, e incluso observadores u observadoras electorales con experiencia de campo en la región.
- V. Entrevistas de actores relevantes.* Es importante que los actores relevantes como, por ejemplo, personas titulares y funcionariado de las instituciones electorales locales o nacionales, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, entre otros, puedan ser entrevistados por quienes lleven a cabo el estudio. Para ello se requiere preparar un cuestionario con preguntas temáticas. Las preguntas, claras y concisas, deben buscar conocer los elementos más relevantes para el análisis. Las entrevistas deben ser preferentemente presenciales y semidirigi-

das, aunque, de no ser posible, pueden realizarse por escrito o vía remota; sin embargo, por estas vías se puede perder la oportunidad de obtener información más completa.

- VI. *Sistematización de la información.* Una vez que se cuente con toda la información para hacer el estudio y análisis comparativo, es necesario sistematizarla en cada una de las categorías propuestas en la metodología. Para ello se sugiere plasmar la información en tablas o cuadros como el propuesto en el apartado VI. La sistematización de la información debe permitir una comparación entre los distintos órganos subnacionales.
- VII. *Casos de cada país.* En la aplicación de la metodología se debe hacer un análisis individual de cada uno de los casos seleccionados, en el que se identifiquen, de manera particular, las acciones y buenas prácticas realizadas por cada órgano subnacional respecto de cada rubro que incluye la metodología.
- VIII. *Análisis comparativo.* Derivado del análisis realizado en cada caso en los diferentes países, es importante comparar su funcionamiento, las atribuciones y las buenas prácticas que llevan a cabo, de manera que se identifiquen fortalezas, debilidades y buenas prácticas que puedan ser consideradas para su aplicación por todos los órganos subnacionales, o para o reforzar aspectos que tengan áreas de mejora u oportunidad.
- IX. *Validación de la información.* La información recabada y obtenida de las entrevistas se debe validar a partir de las fuentes documentales recolectadas por quienes lleven a cabo el estudio, pues es importante que el contenido del análisis comparativo brinde certeza respecto de la información plasmada en él mismo. Una opción para validar la información, previamente a la publicación del estudio, es remitir el análisis —completo o las secciones pertinentes— a las instituciones que se están comparando, con el fin de obtener su aprobación o, en su caso, aclarar la información que lo requiere.
- X. *Conclusiones y recomendaciones.* Para finalizar, es necesario obtener conclusiones respecto de los hallazgos encontrados a partir de la información obtenida y del análisis comparativo, de manera que se des-

taquen los aspectos más relevantes o que más hayan llamado la atención de quienes elaboraron el estudio. Es importante identificar y destacar las buenas prácticas que lleven a cabo cada uno de los órganos subnacionales y, a partir de estas conclusiones, elaborar las recomendaciones que se consideren pertinentes para que los órganos subnacionales desempeñen sus atribuciones y facultades de mejor manera, buscando elecciones de mayor calidad.

Propuesta de países para conducir estudios semejantes

A partir de lo descrito en el apartado anterior, haciendo una consideración preliminar de los elementos señalados a lo largo del presente documento, y a reserva de un análisis mucho más profundo, se propone realizar un análisis comparativo en los siguientes países.

ARGENTINA

Este país tiene una forma de gobierno representativo, republicano y federal. Se organiza en 23 provincias —las cuales a su vez se dividen en departamentos— más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires —integrada por 15 comunas—. Cada provincia cuenta con su propia constitución, normativa e instituciones locales, incluidas las electorales.

La función electoral nacional en Argentina recae en dos instancias: la Dirección Nacional Electoral, adscrita al Ministerio del Interior, y la Cámara Nacional Electoral, que es una entidad autónoma integrante del Poder Judicial de este país. Esta última es la autoridad superior de aplicación de la legislación político-electoral, y cuenta con facultades reglamentarias, operativas y de fiscalización del Registro Nacional de Electores. Al respecto, se sugiere que un estudio semejante puede conducirse analizando las autoridades electorales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el Tribunal Electoral Provincial de Santa Cruz, que se estima como una buena contra-

parte para estudio, pues esta provincia tiene uno de los regímenes electorales más completos en aquel país, e incluye mecanismos de democracia directa.

BRASIL

La forma de gobierno de Brasil es una república federativa, integrada por el Distrito Federal (la capital del país) y 26 estados, todos autónomos en los términos de la Constitución.

A diferencia de lo que ocurre en México o Argentina, en Brasil la función electoral nacional recae en una sola autoridad electoral: el Tribunal Superior Electoral (TSE), el cual es integrante del Poder Judicial Nacional y cuenta con jurisdicción a nivel nacional. Es decir, la instancia de justicia electoral desempeña, además, un papel administrativo, de organización y regulación de las elecciones en Brasil.

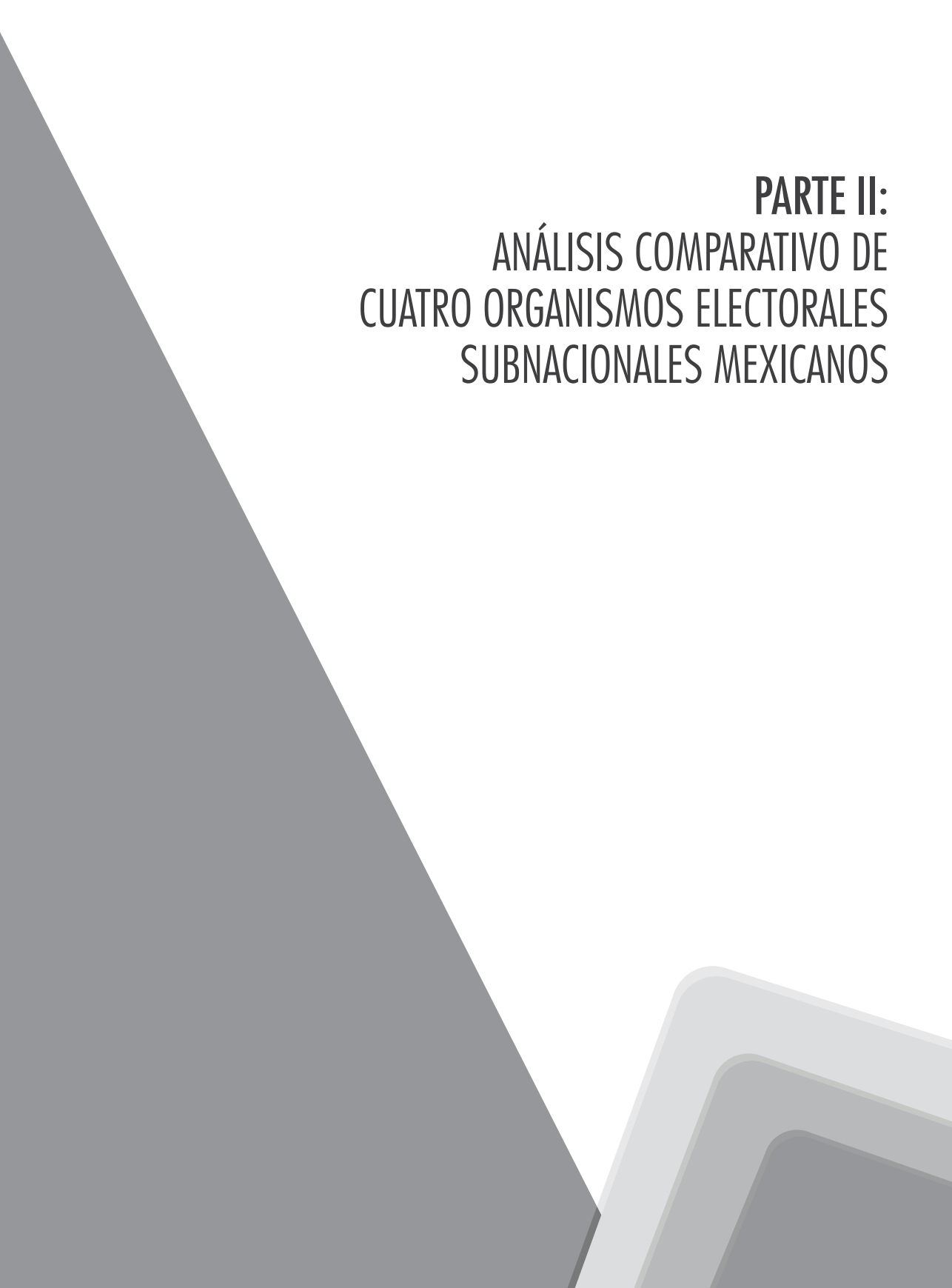
Aunque el TSE es la máxima autoridad electoral, para el desarrollo de los procesos comiciales subnacionales intervienen también los Tribunales Regionales Electorales (TRES), los jueces electorales y las Juntas Electorales, los cuales son responsables directos de la administración del proceso electoral en los estados y en los municipios. Ante la uniformidad del modelo electoral a nivel subnacional en Brasil, se sugiere que sean variables como el electorado o cantidad de elecciones a organizar las que se consideren para elegir las autoridades electorales que debieran incluirse en un análisis comparativo. En este sentido, se propone incorporar al análisis a la capital del país, Brasilia, así como los estados de São Paulo, Río Grande del Sur y Amazonas.

PERÚ

En el caso de Perú, son tres autoridades las que participan en el desarrollo de los comicios, a saber: el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Si bien la ONPE es la instancia encargada de organizar todos los procesos electorales y de participación ciudadana, ésta cuenta con 19 oficinas regionales de coordinación (ORC) y, junto con las Oficinas Descentralizadas de Proceso Electoral (ODPE), son las instancias responsables de la organización de los procesos electorales subnacionales. En este sentido, para efectos de conocer cómo se organizan las elecciones locales en el continente, también es pertinente conocer modelos de autoridades centralizadas en países con regímenes federales.

De este modo, se sugiere realizar el análisis a la capital de Perú, Lima, así como a los departamentos de Cusco, Ancash y Amazonas.



PARTE II:
ANÁLISIS COMPARATIVO DE
CUATRO ORGANISMOS ELECTORALES
SUBNACIONALES MEXICANOS

México cuenta con una configuración de autoridades electorales única en la región. Es el único país que, además de separar las actividades administrativas y jurisdiccionales, divide estas responsabilidades por ámbito de competencia.

El Instituto Nacional Electoral (INE), la autoridad electoral administrativa nacional, cuenta con órganos centrales y descentralizados, y es responsable del desarrollo de los comicios para elegir a quienes ocuparán los cargos de elección popular a nivel federal: la Presidencia de la República, las 128 senadurías y las 500 diputaciones federales. Esta autoridad electoral nacional se conforma de la siguiente manera:

1. Estructura central:

- Un Consejo General integrado por: un consejero presidente o consejera presidenta; 10 consejeros o consejeras electorales; una persona representante de cada uno de los partidos políticos con registro a nivel nacional; y una persona representante legislativa de cada uno de los grupos parlamentarios que conforman el Congreso de la Unión.
- Una estructura ejecutiva integrada por una secretaría y direcciones ejecutivas.

2. Una estructura desconcentrada, integrada de la siguiente manera:

- 32 consejos electorales locales que funcionan de manera temporal y 32 juntas ejecutivas locales que funcionan de manera permanente.

- 300 consejos electorales locales que funcionan de manera temporal y 300 juntas ejecutivas locales que funcionan de manera permanente.

En el ámbito subnacional también se cuenta con una autoridad electoral administrativa por cada entidad federativa, que se encarga de la organización de las elecciones en el ámbito local: gubernatura o Jefatura de Gobierno, integración de los ayuntamientos o alcaldías y diputaciones locales. En la legislación mexicana, a estas autoridades electorales administrativas subnacionales se les denomina organismos públicos locales (OPL).

Estas autoridades electorales subnacionales cuentan con autonomía e independencia, lo que implica, entre otras características, que pueden definir su propio presupuesto, mismo que es aprobado por el Congreso de cada entidad federativa. Funcionan de manera permanente, y se encargan de organizar las elecciones únicamente a nivel local, es decir, en la entidad federativa que les corresponda.

Así, el sistema electoral mexicano está conformado por diversas autoridades permanentes:

- una autoridad electoral administrativa nacional (Instituto Nacional Electoral);
- una autoridad electoral jurisdiccional nacional (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), con cinco salas regionales y una especializada;
- una fiscalía nacional especializada en delitos electorales (la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, que depende de la Fiscalía General de la República);
- autoridades electorales administrativas subnacionales;
- autoridades electorales jurisdiccionales subnacionales;
- fiscalías subnacionales especializadas en delitos electorales.

Este estudio se enfoca en el análisis comparativo de cuatro órganos electorales administrativos subnacionales en México, y se lleva a cabo a partir de la metodología propuesta en la parte I de este documento. La selección de estos órganos se realizó con base en las siguientes variables: *a*) distribución

geográfica; *b*) cantidad de electores en la entidad; *c*) procesos electivos a su cargo; *d*) presupuesto operativo; *e*) representación de pueblos y comunidades indígenas; y *f*) innovaciones electorales. Los OPL que se analizarán son:

- el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM);
- el Instituto Electoral de Coahuila (IEC);
- el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC Jalisco);
- el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO).

Descentralización de la función electoral en México

De acuerdo con el artículo 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el modelo de organización política del país es federal. En concordancia, el sistema electoral también lo es, pues cuenta con autoridades electorales con competencia para organizar las elecciones a nivel federal y otras a nivel subnacional.

En 1917, cuando surgió el marco constitucional que a la fecha impera en México, la organización de las elecciones recaía exclusivamente en las autoridades y leyes subnacionales, como sucede actualmente en Estados Unidos o Alemania.¹⁷ La autoridad electoral se encontraba adscrita al Poder Ejecutivo estatal, y la calificación de las elecciones se encargaba al Poder Legislativo de cada entidad.

Hasta 1990 se determinó que las elecciones fueran organizadas por una institución que no formara parte de alguno de los poderes de gobierno, dando paso a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE). A pesar de la creación del nuevo organismo electoral, la calificación de las elecciones federales continuó reservada a la Cámara de Diputados federal, instaurada como colegio electoral. A pesar de los significativos cambios que propició esta reforma en los procesos electorales federales, no tuvo impacto en el modelo a nivel subnacional.

La reforma constitucional de 1996 mantuvo y fortaleció la descentralización del sistema electoral mexicano, pues la organización electoral en las enti-

¹⁷ Germán Pérez Fernández del Castillo, “De la descentralización al centralismo en los procesos electorales”, *Casa del Tiempo*, vol. 1, época IV, núm. 1, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2007, en: <http://www.uam.mx/difusion/casadel tiempo/01_oct_nov_2007/casa_del_tiempo_elV_num01_63_66.pdf>.

dades federativas se encargó a una autoridad constitucionalmente autónoma e independiente, separada de cualquier otro poder en cada uno de los estados. Esta modificación respondió a la demanda de limitar la posible injerencia de los gobernadores de los estados en la organización de las elecciones, pues con frecuencia buscaban asegurar la perpetuación de su partido en el poder.¹⁸ Aunque con la reforma de 1996 se buscó dar autonomía a las autoridades electorales subnacionales, esto fue relativo, pues en la Constitución federal se determinó la forma en que se debían confeccionar las autoridades subnacionales. Por ello, en la mayoría de las entidades federativas terminaron por replicar la estructura de la autoridad electoral federal existente.

El establecimiento del denominado modelo de comunicación política en la reforma constitucional y legal de 2007 limitó más las facultades específicas de las autoridades electorales subnacionales. En aquella reforma se centralizó la administración de los tiempos de radio y televisión, y se determinó que el IFE sería la única autoridad competente para ello. Asimismo, se previó la posibilidad de que, bajo ciertas circunstancias, éste se hiciera cargo de la organización de los procesos electorales locales.

La reforma constitucional en materia política y electoral de 2014 ha sido la de mayor impacto en la autonomía de las autoridades electorales subnacionales, y estableció la distribución de competencias actual, que implica la coordinación entre la autoridad electoral nacional y las subnacionales, en la que la primera es rectora del sistema nacional electoral.

Esta reforma implicó la desaparición del IFE, autoridad electoral responsable de la organización las elecciones federales exclusivamente, y el surgimiento del Instituto Nacional Electoral (INE), autoridad electoral que mantuvo la competencia para organizar de manera exclusiva las elecciones federales, pero, además, en conjunto con las autoridades electorales subnacionales, las elecciones locales. Asimismo, se modificó el proceso de designación de los integrantes de los consejos de los OPL, facultando al INE para llevarlo a cabo.

Bajo este marco jurídico, las nuevas atribuciones otorgadas al INE en procesos electorales subnacionales se dieron en los siguientes términos:

¹⁸ *Ibidem.*

- La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales.
- El padrón y la lista de electores.
- La ubicación de las casillas (mesas de votación).
- Designación y capacitación de los funcionarios de las mesas directivas de casillas.
- La fiscalización de los recursos de los partidos políticos.
- Distribución y regulación de tiempos en radio y televisión con fines electorales.
- Así como las demás que determine la Ley.

La reforma de 2014 modificó la figura de institutos electorales locales, dando pie a los organismos públicos locales (OPL), que son los órganos subnacionales encargados de la organización de las elecciones en coordinación con el INE, y que mantuvieron las siguientes atribuciones:

- Derechos y acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos.
- Educación cívica.
- Preparación de la jornada electoral.
- Impresión de documentos y producción de materiales electorales.
- Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley.
- Declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones locales.
- Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo.
- Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme con los lineamientos que emita el INE.
- Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local.
- Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral.
- Las que determine la ley.

En este esquema de autoridades electorales nacionales y locales, la distribución de atribuciones no es lineal. La legislación prevé tres facultades que

puede ejercer la autoridad nacional, mediante las cuales puede intervenir directamente en los procesos electorales locales, más allá de las competencias legales establecidas. Éstas son:

- *Asunción.* Se trata de la posibilidad de asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales.
- *Delegación.* Es la posibilidad de delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso *a)* del apartado B de esta base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.
- *Atracción.* Se puede atraer cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales cuando su trascendencia así lo amerite, o para sentar un criterio de interpretación.

Para el ejercicio de dichas facultades se requiere que haya una solicitud expresa que las justifique, que será aprobada, en una votación calificada, por los integrantes del Consejo General del INE.

A partir de este nuevo sistema nacional electoral, los procesos electorales federales son competencia exclusiva del INE, que, en los procesos electorales locales, comparte atribuciones con los OPL, y puede intervenir mediante sus facultades de asunción o atracción.

La coordinación entre las autoridades electorales nacionales y subnacionales se hace mediante la Unidad Técnica de Vinculación (UTV) con los OPL, del INE. Esta área ha sido el principal mecanismo de articulación de los esfuerzos requeridos para la instrumentación del nuevo modelo de coordinación del sistema electoral mexicano.

Entre las principales tareas que desempeña esta área se encuentra la conducción de los procesos de designación de las y los consejeros electorales locales, así como el desarrollo de lineamientos que permitan que, poco a poco, se logre la uniformidad en la calidad de los procesos electorales, de los distintos órdenes, que se llevan a cabo en el país. La UTV también es responsable de integrar y canalizar las consultas de los OPL, para lo cual cuentan con una plataforma digital que facilita la interlocución de la autoridad electoral nacional con la local. Algunos OPL cuentan, en su estructura, con unidades técnicas de vinculación, para articularse con el INE, así como otros actores externos.

Concurrencia en el desarrollo de elecciones

Como parte de las modificaciones introducidas en la reforma constitucional electoral de 2014, las entidades debían buscar que, al menos uno de sus procesos comiciales, coincidiera con las elecciones federales. En virtud de lo anterior, los Congresos de aquellas entidades cuyos procesos electorales no eran concurrentes con las elecciones federales hicieron ajustes —por única ocasión— en la duración de los periodos de diversos encargos, para lograr la coincidencia de las elecciones locales y federales. Estos ajustes se realizaron en la mayoría de las entidades en las que fue necesario, por lo que, para 2021 —año de elecciones federales intermedias—, habrá procesos electorales locales en las 32 entidades del país. En el apartado de cada OPL se indicará el grado de concurrencia que tiene con las elecciones federales.

Desafíos de los órganos electorales subnacionales

La tarea de los OPL, antes de la reforma de 2014, no estaba exenta de presiones o complicaciones. Sin embargo, éstas han aumentado significativamente ahora que, por norma, deben coordinarse con la autoridad electoral nacional para el desarrollo de sus comicios. Aunado a la complejidad que genera el esquema de colaboración impuesto en el nuevo modelo electoral mexicano, hay un conjunto de desafíos que los OPL deben enfrentar en el desarrollo de su quehacer institucional, de los que se mencionan los principales a continuación.

AUTONOMÍA Y DESIGNACIÓN DE LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS

Aunque los OPL cuentan con autonomía en el marco jurídico que los rige, en realidad, respecto de la autoridad nacional, no es tan clara. Como ya se ha referido, sus ámbitos de actuación se entrecruzan en la conducción de los procesos electorales locales y en sus actividades permanentes: geografía electoral, padrón de electores y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, por mencionar algunos.

Respecto a la integración de los órganos superiores de dirección de los OPL, la reforma electoral de 2014 armonizó la integración de sus consejos generales, tanto en la cantidad de integrantes como en la duración de los encargos, y trasladó la facultad de nombrar —y también de remover— a

las y los consejeros y consejeras electorales locales, de los Congresos de sus respectivas entidades al Consejo General del INE.

En ejercicio de esta facultad, en septiembre de 2014, el Consejo General del INE designó a las y los primeros consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los OPL del entonces Distrito Federal (hoy Ciudad de México), Jalisco y Oaxaca, junto con otras 15 entidades que tendrían elecciones locales ese año. En marzo de 2015, se nombraron a las y los integrantes de los consejos generales de los OPL de 13 entidades del país, incluida Coahuila. Vale la pena destacar que, desde un principio, el INE introdujo criterios para lograr la integración paritaria de los consejos generales de los OPL.

Si bien la Constitución federal establece que las y los consejeros electorales estatales tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos, las primeras designaciones que hizo el INE fueron por periodos de siete, seis y tres años, de forma que se sentaran las bases para una renovación escalonada de los integrantes de los consejos generales de los OPL. En virtud de este mecanismo de escalonamiento es que en los cuatro institutos que se analizan ya se han nombrado nuevas y nuevos consejeros electorales, en 2017 y 2018 respectivamente, y todos estos nombramientos ya fueron por siete años.

AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA

La asignación de recursos económicos a los órganos electorales tiene repercusiones directas en su funcionamiento y capacidades, así como en la calidad de las elecciones que organizan. Respecto de este tema, la Organización de los Estados Americanos (OEA) recomendó, en el informe final de la misión de visitantes extranjeros de las elecciones federales y locales en México, en 2018, “evaluar un mecanismo para asegurar que los Órganos Públicos Locales puedan contar con el presupuesto necesario para llevar a cabo sus funciones en el debido tiempo”. Lo anterior, debido a que esto no sólo pone en riesgo el acto electoral, por la incapacidad de cumplir con las distintas etapas del calendario electoral, sino que también atenta contra la fortaleza institucional de los OPL y su credibilidad ante los partidos políticos y la ciudadanía.

El mecanismo por el cual se hacen las asignaciones presupuestales es el siguiente: los OPL envían un proyecto de presupuesto a los Gobiernos de cada entidad, los cuales, a su vez, lo presentan al Congreso correspondiente, integrado en el proyecto de presupuesto anual para la entidad. En el Congreso se decide si la petición se acepta en sus términos o si se ajusta, lo que generalmente ocurre a la baja. Por su parte, las dependencias responsables de las finanzas en los Gobiernos locales son las encargadas de la entrega del presupuesto asignado.

Sin embargo, a partir de 2014, limitar el presupuesto a los OPL se ha convertido en una herramienta de uso frecuente por algunos Congresos o actores políticos para presionar a los institutos o tratar de condicionarlos a su influencia política. La disminución de recursos y la falta de oportunidad en su ministración limita las capacidades de los institutos electorales, y pone en riesgo el desempeño de su labor, reduciendo la posibilidad de atender las áreas de oportunidad y perfeccionamiento de los procesos electorales en las entidades. Al analizar los presupuestos asignados a los OPL en 2019 —recuperados en las leyes de egresos correspondientes a cada una de las entidades—, es importante desagregar los montos de las prerrogativas que deben entregarse a los partidos políticos, pues, en algunos casos, llegan a representar más de 80 % del total del presupuesto que recibe el OPL.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha conocido sobre diversas impugnaciones presentadas por los OPL en contra de la falta de entrega por parte de los Gobiernos locales de los recursos asignados por sus Congresos, o en contra de la insuficiencia presupuestaria. En ambos casos se alega el ataque a la autonomía de los órganos electorales. El TEPJF ha sido garante de esta autonomía y ha buscado que se asignen y entreguen los recursos suficientes.

VIOLENCIA ELECTORAL

La violencia, y particularmente los homicidios en el contexto del proceso electoral, fueron uno de los principales aspectos documentados por las dife-

rentes misiones de visitantes extranjeros que estuvieron en México con motivo de las elecciones generales de 2018. Entre los informes presentados, destacan los de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Este último es el que más abunda sobre el tema.

Aunque la atención de la violencia electoral generalmente no es un aspecto que corresponda a las autoridades electorales, este es un fenómeno que indudablemente impacta de modo negativo en los comicios, tanto en los aspectos preparativos como el día de la jornada electoral. En el informe *Violencia electoral en México: asesinatos en las elecciones 2018*, se hace un recuento y una revisión de algunas de las características que rodearon los 145 asesinatos de actores políticos registrados durante el proceso electoral 2017-2018. A continuación, se retoman algunas de las conclusiones del informe, pues se estima que éstas resultan valiosas para el encuadre del presente estudio:

- No hay una alta correlación entre los casos de violencia electoral y la incidencia de homicidios dolosos a nivel estatal, por lo que se puede afirmar que el primero es un fenómeno independiente de la violencia generalizada que vive el país, y en virtud de eso, debe ser estudiado de forma independiente.
- Los momentos en los que se registraron mayor cantidad de ataques (precampañas y campañas) permiten inferir que los asesinatos tuvieron motivaciones políticas y electorales; es decir, que actores o grupos de actores —estatales y no estatales— buscaron influir indebidamente en el resultado de los comicios.
- Las y los servidores públicos municipales, seguidos por las y los candidatos a estos cargos, son quienes se encuentran en una mayor condición de vulnerabilidad ante estas agresiones. Esto es de lo más grave, pues es precisamente este orden de gobierno el más cercano a la ciudadanía.

También destaca la violencia política en razón de género. En México existe un *Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*, publicado en 2016, en el que participan las autoridades electorales nacionales (INE, TEPJF, Fiscalía Especializada en Delitos Electorales —FEPADE—) así como la Subsecretaría de Derechos Humanos de Gobernación, la Fiscalía Especializada para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Este Protocolo tiene como propósito orientar a las instituciones ante situaciones de violencia política contra las mujeres en razón de género, facilitar la implementación de las obligaciones internacionales, nacionales y locales, y cumplir el deber de debida diligencia.¹⁹ Aunque el Protocolo respondió a la ausencia de un marco normativo federal, recientemente se aprobó la reforma a diversas leyes para prevenir, sancionar y erradicar este tipo de violencia, así como para establecer medidas de protección y reparación del daño. En el ámbito local, la mayoría de las entidades cuentan con ordenamientos jurídicos en la materia al mencionar la violencia política en distintas disposiciones, tales como la Constitución local, la *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, la ley electoral o en el *Código Penal*.

PERMANENCIA O ELIMINACIÓN DE LOS OPL

Una de las razones que explican la complejidad del modelo electoral mexicano, al menos en cuanto al tema de organización de elecciones se refiere, es que en el planteamiento original de la reforma de 2014 se concretó la idea de nacionalizar y centralizar el desarrollo de todas las elecciones del país, y, en consecuencia, extinguir a los institutos electorales estatales. Tras múltiples negociaciones al seno del Legislativo federal, las diversas partes desarrollaron un modelo intermedio entre el esquema existente (separación de responsa-

¹⁹Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género*, 3.^a ed., México, TEPJF, 2017, en: <<https://igualdad.ine.mx/biblioteca/protocolo-para-la-atencion-de-la-violencia-politica-contra-las-mujeres/>>.

bilidades y facultades por tipo de elección) y la propuesta de eliminar a las autoridades electorales locales, resultando el modelo actual.

A pesar de que los OPL han permanecido en funciones tras la reforma de 2014, no se han eliminado por completo algunas intenciones de revertirlo. Por ejemplo, en 2019, se presentó en el Congreso de la Unión un proyecto de reforma electoral que incluía, entre otros aspectos, la supresión de estos organismos, por lo que, desde hace algunos años, los OPL, además de las funciones y atribuciones que legalmente deben desempeñar, se encuentran en una constante defensa de su permanencia.

Metodología del análisis de los OPL mexicanos

El análisis comparativo de cuatro OPL mexicanos se hizo combinando el trabajo de gabinete —revisión del marco normativo legal y la documentación relacionada con los órganos electorales subnacionales— y de entrevistas de quienes se identificaron como actores relevantes en este proceso.

El trabajo de gabinete consistió primordialmente en la identificación de: la cantidad de electores en la entidad; los procesos electivos a su cargo; su presupuesto operativo; la representación de pueblos y comunidades indígenas; las innovaciones electorales; así como la revisión del marco normativo aplicable a cada caso —es decir, aquellas normas de orden nacional y local que de alguna forma impactan en la organización de los procesos electorales locales—.

Adicional al trabajo de gabinete, se realizaron entrevistas, para lo cual, con base en las categorías de análisis desarrolladas en la primera parte de este documento, se elaboró un cuestionario que se remitió a quienes encabezan los consejos generales de cada uno de los OPL en comento, junto con una solicitud para una entrevista.

Para el desarrollo del presente estudio fue posible concertar entrevistas con:

- Gabriela María de León Farías, consejera presidenta del Instituto Electoral de Coahuila (IEC);
- Mario Velázquez Miranda, consejero presidente del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM);

- Gustavo Meixueiro Nájera, consejero presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO); y
- Miguel Ángel Patiño Arroyo, director de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral (INE).

En el caso del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC) Jalisco, la autoridad correspondiente respondió por escrito el cuestionario desarrollado. Esta información, en adición a la recuperada durante la etapa del trabajo de gabinete, es lo que conforma el apartado que le corresponde.

INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (IECM)

Marco normativo electoral de la entidad

- *Constitución Política de la Ciudad de México*
- *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México*
- *Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México*
- *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*
- *Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México*
- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México*
- *Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal*

En general, el marco normativo de la entidad remite y retoma disposiciones de las leyes generales con el fin de apegarse al modelo nacional.

Información del OPL

- *Creación.* La reforma constitucional de 1996 determinó que, para los procesos electorales de 1997 y 2000, respectivamente, las y los ciudadanos del entonces Distrito Federal podrían elegir —mediante el voto

universal, secreto y directo—, a quien ocuparía la Jefatura de Gobierno y a las personas responsables de las demarcaciones políticas en que se dividía la capital del país. Hasta antes de esa modificación, el Distrito Federal, por ser la sede de los Poderes de la Unión, era un distrito administrativo dependiente del Poder Ejecutivo federal y, en virtud de esto, el titular del Gobierno local, llamado regente del Departamento del Distrito Federal, era nombrado por el presidente. Esta persona era quien, a su vez, nombraba a los titulares de las entonces delegaciones políticas.

Posteriormente, en diciembre de 1997, se publicó la reforma del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, en la que se contemplaba la creación de una instancia responsable de organizar los comicios en la capital, así como la legislación local en materia electoral. En 1999, se creó el Instituto Electoral del Distrito Federal, que fue la última autoridad administrativa local del país en crearse tras la reforma electoral de 1996.

Éste es quizá el aspecto más destacado en el caso de la ahora Ciudad de México, pues, aunque las y los habitantes de esta entidad, a diferencia del resto de las entidades, eligen a sus autoridades desde hace apenas 22 años, su organismo electoral es de los más vanguardistas del país.

- *Elecciones constitucionales que realiza y concurrencia electoral.* El IECM es responsable de organizar las elecciones para elegir a quien ocupará la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México (una), a las personas titulares de las alcaldías (16) y de sus correspondientes concejalías (160), y a quienes integrarán el Congreso de la Ciudad de México (66). Al respecto, vale la pena hacer dos precisiones: la primera es que se contempla una elección por cada una de las alcaldías de la Ciudad de México, pues, aunque también se eligen a sus concejales y concejales, su asignación depende de los resultados de la elección de alcalde o alcaldesa. Del mismo modo, en la conformación de Congresos locales, únicamente se contempla una elección por cada uno de los distritos electorales, pues, si bien le corresponde la asignación de los 33 escaños de representación proporcional, esto se

hace a partir de los resultados de la elección de diputaciones locales de mayoría relativa.

La Ciudad de México tiene una concurrencia total con las elecciones federales; es decir, lleva a cabo la renovación de alcaldías y su Congreso local cada tres años, cuando también hay elecciones federales, y la de la Jefatura de Gobierno se lleva a cabo el mismo año que la elección presidencial. Al hablar de concurrencia, únicamente se hace referencia a los años, pues, respecto al día en específico, la Constitución federal establece que la celebración de elecciones federales y locales se llevará a cabo el primer domingo de junio del año que corresponda.

- *Electorado*. La Ciudad de México es la segunda entidad con mayor electorado del país, con 7 597 667 personas registradas en la lista nominal —es decir, habilitadas para votar—, lo que representa 8.5 % del electorado nacional.²⁰
- *Presupuesto operativo*. En 2019 le fueron asignados \$74 656 653 USD,²¹ de los cuales \$22 801 361 eran fondos destinados a las prerrogativas de los partidos políticos, y los \$51 855 292 restantes fueron su presupuesto operativo de ese año fiscal. Lo anterior hace del IECM el OPL con el mayor presupuesto operativo del país.
- *Profesionalización de la función electoral*. El IECM, desde su creación, tenía previsto legalmente un servicio profesional electoral, por lo que fue de los pocos OPL que contaba con tal esquema de profesionalización de sus funcionarios ante la reforma de 2014. El servicio profesional del IECM no sólo abarcaba las plazas eminentemente técnicas electorales, sino que también otras de carácter administrativo.

Cuando se aprobó la creación de un Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), las y los funcionarios de carrera del IECM debieron aprobar cursos y certificaciones para poder incorporarse al él, con

²⁰ Al 6 de diciembre de 2019, los electores inscritos en la lista nominal en todo el país son 90 113 070, de acuerdo con las estadísticas de la lista nominal y el padrón electoral, disponibles en: <<https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padrón-electoral/>>

²¹ Los montos referidos en el presente texto están expresados en dólares estadounidenses al tipo de cambio vigente en México en diciembre de 2019.

resultados bastante exitosos. Actualmente, 210 plazas del IECM pertenecen al SPEN.

Mecanismos de participación ciudadana o democracia directa

Desde sus inicios, el quehacer del IECM estuvo vinculado con la realización de ejercicios de democracia directa, pues éstos fueron los primeros procesos electivos que debió organizar, empezando con la elección de los comités ciudadanos en 1999 y en 2001, y organizando el primer plebiscito en la historia de la ciudad. Desde entonces, anualmente conducía varios ejercicios, entre los que destacaba el presupuesto participativo de las alcaldías.

La recientemente aprobada *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, que entró en vigor el 12 de agosto de 2019, reconoce hasta 20 mecanismos de democracia directa, de democracia participativa e instrumentos de control, gestión y evaluación de la función pública. El IECM es responsable de la instrumentación de la gran mayoría de éstos, y ello ha generado que no sólo tenga una amplia experiencia en la organización de mecanismos de democracia directa, sino que también sea un promotor permanente de la participación ciudadana y el involucramiento en las actividades cotidianas.

Buenas prácticas

El IECM ha destacado por ser un órgano electoral subnacional que, cotidianamente, implementa acciones para hacer más accesible el ejercicio del voto de la ciudadanía, y para contar con mecanismos que permitan resultados electorales de manera expedita y certera, esto, a partir de la constante innovación, la promoción de la igualdad de género y la inclusión de todos los sectores del electorado.

- *Innovación electoral.* Desde sus inicios, el IECM se ha caracterizado por su gran proclividad a la innovación y, en ese sentido, se ha posicionado como un referente a nivel nacional. Los sistemas y mecanismos diseñados por esta autoridad electoral cuentan con factores crí-

ticos que contrarrestan los argumentos cognitivos y permiten contar con la certeza de que garantizan los principios básicos del voto: ser universal, libre, secreto y directo.

Aunque son varios los ejemplos de aspectos innovadores desarrollados por el IECM, para efectos de este análisis se abordarán tres con detenimiento. El primero es el desarrollo del mecanismo del voto a distancia (diferente del uso de urnas electrónicas), en el que se pretende potenciar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, tanto en la entidad como de los oriundos que residen en el extranjero. Si bien este mecanismo no estuvo exento de controversia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó su efectividad y seguridad en la sentencia SUP-JRC-306/2011.

Así, el IECM utilizó por primera vez el voto por Internet para la elección de la Jefatura de Gobierno del entonces Distrito Federal, el 1 de julio de 2012. Con base en el trabajo institucional y el apoyo de empresas externas, el entonces IEDF facilitó la participación de la ciudadanía capitalina residente en el extranjero que eligió dicha modalidad.

Posteriormente, el Sistema Electrónico por Internet (SEI), funcionó como un mecanismo adicional para recibir la opinión de las ciudadanas y los ciudadanos de la Ciudad de México en las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo realizadas en 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, así como para la recepción de la votación del proceso electivo de comités ciudadanos y consejos de los pueblos de 2013 y 2016. Su utilización se ha dado bajo el concepto de que el voto electrónico por Internet se ejerza de forma universal, libre, secreta y directa.

Con base en las experiencias de los distintos procesos de participación ciudadana se han realizado mejoras constantes a través de diversas acciones, entre las que destaca la auditoría y la revisión a cargo de diferentes instituciones, como el Instituto Politécnico Nacional, que verificó el sistema original adquirido por este Instituto, o la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que, en 2013, asesoró el desarrollo del sistema propio del Instituto. Asimismo, ese año, el

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey revisó el sistema y su infraestructura. Esta última fue analizada, en 2015, por la empresa Dronet. Por último, en 2016, la Organización de los Estados Americanos (OEA) examinó el sistema y el proceso de votación a través del SEI.

Recientemente, en 2020 se utilizó el SEI para recabar los votos y las opiniones en la Elección de Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y en la Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021, en sus mecanismos vía remota y presencial, a través de computadora, tableta o teléfono inteligente con conexión a Internet en dos demarcaciones. El objetivo del IECM a mediano plazo es transitar a una votación electrónica que abarque las demás, hasta su implementación total en la Ciudad de México.

Por otra parte, uno de los mecanismos de más reciente introducción fue el sistema de rastreo de actas por radiofrecuencia, para el almacenamiento y recuperación de datos por medio de etiquetas emisoras (TAG) en los comicios de 2018. Dado que en el nuevo modelo de casilla receptora de votos implica que sean las y los mismos funcionarios quienes cuenten y envíen los votos, tanto a las sedes de la autoridad nacional como de las autoridades subnacionales, es frecuente que pueda haber confusiones en el empaquetado de los materiales y, por lo mismo, sean enviados al recinto equivocado.

En vista que la legislación de la Ciudad de México, a diferencia de la legislación federal, prevé que los cómputos distritales empiecen la misma noche de las elecciones, resulta imperativo contar con las actas en cuestión. Es por lo anterior que el IECM desarrolló este mecanismo, que le permite identificar cuando las actas de la elección local han sido enviadas a las sedes de la autoridad nacional y, atendiendo un protocolo muy específico, recuperarlas.

Tales trabajos se realizaron gracias a la coordinación entre la autoridad electoral nacional y la subnacional: 33 sedes de los consejos distritales del IECM y las 24 juntas distritales del INE. El uso de las TAG facilitó las sesiones de cómputos distritales y permitió un mayor diálogo institucional. Además, ayudó a recuperar y al-

macenar datos de los documentos faltantes, así como conocer las casillas a las que les hacía falta documentación local.

La tecnología ha permitido prevenir y, en dado caso, reparar las fallas de la preparación de la jornada electoral, y, aunque resulta muy importante poder arreglar las circunstancias no previstas, es menester de la autoridad electoral tener mecanismos que sean capaces de detectar errores y corregirlos en un momento apropiado, para que no se conviertan luego en fallas irreparables.

Por último, la ISO/TS 54001:2019, mejor conocida como la ISO Electoral, señala los requisitos mínimos que un organismo electoral, en cualquier parte del mundo, local o nacional, debe observar en sus procesos electorales para ser efectivo, eficiente y transparente, y así contribuir a la integridad de los procesos electorales y aumentar la confianza de la ciudadanía.

Es por lo que, a partir de la publicación de esta norma internacional, en 2014, se han certificado seis organismos electorales en todo el mundo, de los cuales cuatro mantienen la certificación a la fecha, dos de ellos en la nueva versión de la norma, de 2019, incluyendo al IECM. Destaca que, desde su certificación, en 2017, este instituto es el único que, en México, ha obtenido la ISO Electoral y el único organismo electoral local en el mundo en estar certificado.

En este sentido, en diciembre de 2019, el IECM obtuvo la recertificación de su Sistema de Gestión de Calidad Electoral, ahora en la nueva versión, la ISO/TS 54001:2019, refrendado el compromiso en la administración de procesos electorales locales y de participación ciudadana, ordinarios y extraordinarios, en apego a los más altos estándares de calidad internacionales.

Dentro del alcance de la certificación se encuentran las oficinas centrales y las 33 direcciones distritales, abarcando seis procesos electorales certificados. A partir de la adopción del ISO Electoral, algunos de los logros alcanzados por el IECM son:

- Implantó un Sistema de Gestión de Calidad Electoral, que ha posibilitado que el Instituto oriente de mejor manera sus servicios y

recursos, a partir del conocimiento preciso de las necesidades y requerimientos de las partes electorales interesadas.

- Ordenó y estandarizó sus entradas y salidas, las principales actividades que los componen, y sus responsables, indicadores de seguimiento, documentos de soporte, y la interrelación con otros procesos, permitiendo así mejorarlos y reorientarlos cuando fuere necesario.
- Inició el camino el hacia el ejercicio de una cultura de la mejora continua y de planeación estratégica, apoyado en instrumentos precisos, como encuestas de opinión, para conocer el sentir y la expectativa de sus usuarios internos y externos.

La certificación ISO Electoral está vigente a la fecha y hasta enero de 2023, sin embargo, el IECM se seguirá sometiendo a auditorías anuales de seguimiento, para refrendar el certificado, y a una auditoría el día de la jornada electoral, durante el proceso electoral local 2020-2021 en la Ciudad de México.

- *Medidas para promover la igualdad de género.* Desde 2012, el Instituto, mediante la emisión de la Circular 111, dictó un conjunto de medidas para que las personas trans pudieran ejercer su derecho a votar sin discriminación. Esto mismo se replicó en 2015, con un díptico dirigido a funcionarios de casilla, realizado en conjunto con el INE y el Consejo para Prevenir y eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (Copred). No sería sino hasta 2018 cuando la autoridad electoral nacional adoptara una medida semejante con aplicación en todo el país.

Asimismo, el IECM aprobó reglas para la postulación paritaria de candidaturas al Congreso de la Ciudad de México, a las diputaciones, para la integración de alcaldías y para el cuerpo de concejales (IECM/ACU-CG-094/2017). Este acuerdo mandata la aplicación del principio de paridad de género en forma vertical y horizontal para el proceso electoral local ordinario 2017-2018.

- *Participación electoral incluyente.* En materia de inclusión de población con discapacidades físicas o motrices, el otrora IEDF, ahora IECM, ha sido uno de los institutos electorales pioneros. En las elecciones del 2000, implementó la mascarilla braille con instructivo, para que las

personas con discapacidad visual pudieran ejercer su derecho al voto sin el apoyo de una tercera persona. Esto se complementa con un embudo en las urnas y una etiqueta braille que guíen a las personas con discapacidad visual al depositar la boleta en la urna correspondiente.

Además, En 2003, introdujo el cancel modular electoral, a fin de facilitar la emisión del voto en secreto de personas que tienen algún tipo de discapacidad motriz por la cual utilicen silla de ruedas, muletas o elementos de apoyo o transporte. También instauró el uso de materiales como el “sello X”, que se utiliza desde 2003 para garantizar el ejercicio del voto u opinión de las personas con discapacidad motriz o ausencia de extremidad superior, y de aditamentos de apoyo para personas con alguna discapacidad, como el clip sujeta boletas, la base porta urnas o el crayón triangular.

Violencia electoral

A diferencia de otras entidades, en la Ciudad de México no se registraron asesinatos que pudieran clasificarse como violencia electoral durante el proceso electoral de 2018. A pesar de esto, no puede considerarse que fuera un proceso exento de episodios violentos.

Así, ese año hubo un relevante caso de violencia política de género en contra de una candidata que contendía para encabezar la alcaldía Coyoacán, y que llevó a la Sala Regional de la Ciudad de México del TEPJF a anular la elección (en los expedientes SMC-JRC-194/2018 Y SCM-JRC-197/2018). Posteriormente, la decisión fue revocada por la Sala Superior de este mismo Tribunal (SUP-REC-1388/2018). Sin embargo, el caso fue paradigmático y se convirtió en insumo para impulsar reformas legales que tipificaran y sancionaran estas conductas.

Para enfrentar este tipo de situaciones, el IECM ha introducido cursos de capacitación para las mujeres militantes de los partidos políticos locales, en los cuales se les dan a conocer sus derechos, así como los mecanismos judiciales que están a su disposición para defenderlos. Destaca que este instituto cuenta con un *Protocolo de acciones para evitar, erradicar y atender la violencia política de género*, aprobado en 2019.

Observación electoral

En México, únicamente las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos pueden realizar observación electoral propiamente, ya sea de forma individual o mediante una organización, tanto en procesos electorales como de participación ciudadana,²² y la única instancia que puede acreditar a quienes quieren fungir como observadores electorales es la autoridad nacional.

Sin embargo, el IECM sobresale por su trabajo para promover e impulsar la observación electoral, pues ha desarrollado mecanismos que permiten darle continuidad, entre los que destacan: la creación de una red permanente de observación electoral; la publicación y difusión íntegra de los informes que se elaboran como producto de esta actividad; y la celebración de reuniones de intercambio de experiencias entre observadores.

INSTITUTO ELECTORAL DE COAHUILA (IEC)

Marco normativo electoral de la entidad

- *Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza*
- *Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza*
- *Ley de Medios de Impugnación en Materia Político Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza*
- *Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza*
- *Ley Orgánica del Instituto Electoral de Coahuila*
- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila de Zaragoza*
- *Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Coahuila de Zaragoza*

²² Al respecto, vale la pena mencionar que puede haber misiones internacionales que realizan actividades de acompañamiento de los procesos electorales, aunque estas actividades no se denominan propiamente “observación electoral”.

Información del OPL

- *Creación.* El IEC es técnicamente el OPL más joven del país, pues el Congreso de la entidad determinó que lo mejor para crear el nuevo organismo electoral, mandado por la Constitución federal en 2014, era extinguir el organismo existente, y dar paso a uno que, desde el principio, se adaptara a la nueva realidad electoral. Es por lo anterior que el IEC data apenas de 2015.²³
- *Elecciones constitucionales que realiza y concurrencia electoral.* El IEC es responsable de organizar 55 elecciones constitucionales: la gubernatura del estado, 38 elecciones de autoridades municipales y 16 elecciones distritales (integración del Congreso local). Para los cargos municipales se prevé una elección por ayuntamiento, pues, aunque también se eligen a los respectivos síndicos y regidores, su asignación depende de los resultados de la elección de la presidencia municipal. Del mismo modo que se explicó en el caso de la Ciudad de México, para el Congreso de Coahuila, únicamente se ejecuta una elección por cada uno de los 16 distritos electorales locales, es decir, los de mayoría relativa.

El IEC fue partícipe de la organización de elecciones concurrentes en el Proceso Electoral 2018, cuando se renovaron los 38 ayuntamientos del estado, en concurrencia con la elección federal. En el Proceso Electoral 2020 se estará renovando el Congreso del estado, al elegir 16 diputaciones de mayoría relativa y nueve de representación proporcional.

En 2021 y 2024 se llevarán a cabo elecciones concurrentes con la elección federal intermedia, para renovar los 38 ayuntamientos en el estado. La gubernatura se renovará en 2023, por lo que esta elección no será concurrente con los procesos federales.

- *Electorado.* Coahuila cuenta con 2 197 459 electores, esto representa 2.4 % del electorado nacional. Sin embargo, al considerar que su extensión es de 151 563 km² —lo que lo hace el tercer estado más extenso

²³ Decreto 126, de 2015.

del país—, se puede poner en perspectiva los retos que implica contar con relativamente pocos electores dispersos en un gran territorio.

- *Presupuesto operativo 2019.* Para el ejercicio fiscal 2019, el IEC contó con \$7 480 178 USD, tras asignar los recursos previstos para los partidos políticos locales, los cuales ascendieron a \$6 155 414 USD. Este presupuesto incluye gastos relativos a la organización del Proceso Electoral Local Ordinario 2020, en el que se renovará el Congreso del estado.
- *Profesionalización de la función electoral.* Dado que el IEC se creó apenas en 2015 y bajo el marco normativo vigente, desde su inicio se previó la incorporación de varias de las plazas del SPEN, que actualmente ascienden a 16.

Mecanismos de participación ciudadana o democracia directa

En adición a los mecanismos previstos en la legislación electoral, el IEC ha procurado celebrar ejercicios de participación ciudadana o democracia directa cotidianamente, por lo que, a la fecha, ha realizado o colaborado en 317.²⁴

Buenas prácticas

- *Innovación electoral.* El Instituto Electoral de Coahuila es pionero en la implementación del voto electrónico en México. En 2005, tras la publicación de la *Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila*, publicada en 2001, Coahuila fue la primera entidad en utilizar 42 urnas electrónicas para recibir la votación de la ciudadanía, situación que se repitió en el proceso electoral de 2008. Desde entonces, se ha colocado como una de las entidades líderes en el desarrollo de esta tecnología.

²⁴Con frecuencia, otros OPL han solicitado en préstamo las urnas electrónicas del IEC para la realización de sus propios ejercicios de democracia directa.

En este mismo sentido, de innovación electoral, el IEC desarrolló un sistema de recepción de paquetes electorales que permite su rastreo con mucha mayor facilidad.

Así, el IEC, vanguardista en cuanto a la implementación del voto electrónico, recientemente presentó una propuesta de reforma legislativa sobre el tema. De esta manera, para este órgano subnacional la innovación es una constante en su quehacer cotidiano, al grado de que en su estructura incorporó la Dirección Ejecutiva de Innovación Electoral.

- *Medidas para promover la igualdad de género.* En cuanto a las medidas para promover la igualdad de género, el IEC también ha sido un importante impulsor, y, en 2017, aprobó los acuerdos IEC/CG/59/2017 e IEC/CG/60/2017, a efecto de tomar medidas adicionales para garantizar no sólo la postulación paritaria, sino también la integración paritaria, tanto del Congreso estatal como de los ayuntamientos.
- *Participación electoral incluyente.* Para impulsar su participación en eventos y actividades más allá de la jornada comicial, las autoridades del IEC han instrumentado un vínculo de colaboración con asociaciones de personas con alguna debilidad visual. Estas alianzas permiten difundir las actividades realizadas en el Instituto y, cuando quienes integran esas asociaciones o las poblaciones con las que trabajan acuden a ellas, el IEC los apoya con el traslado.

Violencia electoral

A pesar de ser una de las entidades más azotadas por la violencia asociada con organizaciones transnacionales de crimen organizado, los procesos electorales se han desarrollado con relativa tranquilidad.²⁵ Es por lo anterior que resultó especialmente llamativo el asesinato de un candidato a una diputación federal —el único candidato federal— durante el proceso electoral de 2018.

²⁵Ver el reporte: *Violencia electoral en México: asesinatos en las elecciones 2018*, de Estrategia Electoral.

INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE JALISCO (IEPC JALISCO)

Marco normativo electoral de la entidad

- *Constitución Política del Estado de Jalisco*
- *Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco*
- *Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco*
- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco*
- *Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*

Información del OPL

- *Creación.* Si bien desde 1948 existía un organismo específico en Jalisco encargado de coordinar las elecciones, su ciudadanización no se dio sino hasta la década de los años 90 del siglo xx. A partir de ese momento, la evolución de la autoridad electoral de Jalisco ha transitado casi a la par de la autoridad electoral nacional.

En 1991 se designaron consejeros ciudadanos como miembros del organismo electoral denominado Consejo Electoral del Estado de Jalisco. No sería sino hasta 1997, replicando las modificaciones hechas a nivel electoral en 1996, que los consejeros ciudadanos fueron denominados consejeros electorales, aunque todavía eran designados por un sistema de cuotas al interior del Congreso estatal.

- *Elecciones constitucionales que realiza y concurrencia electoral.* El IEPC Jalisco es responsable de la organización de 164 elecciones constitucionales: la gubernatura del estado, la integración de los 125 ayuntamientos del estado y las 20 diputaciones locales de mayoría relativa, así como las 18 diputaciones locales de representación proporcional. La concurrencia de las elecciones locales es total respecto a las elecciones federales. Cada tres años se renuevan los ayuntamientos y el Con-

greso, mientras que cada seis años, el mismo en que se lleva a cabo la elección presidencial, se organiza la elección de la gubernatura.

- *Electorado*. Jalisco es la tercera entidad con más personas habilitadas para votar, sólo después del Estado de México y la Ciudad de México. Cuenta con 5 978 141 electores, 6.6 % del total del del país.
- *Presupuesto operativo 2019*. Para el ejercicio fiscal 2019, el IEPC Jalisco contó con \$3 720 102 USD tras asignar los recursos previstos para los partidos políticos locales, los cuales ascendieron a \$5 218 779 USD.
- *Profesionalización de la función electoral*. Cuenta con un funcionario permanente de 81 personas, de las cuales 21 pertenecen al SPEN (26 %) en las áreas de Participación Ciudadana, Educación Cívica, Prerrogativas a Partidos Políticos y Organización Electoral. No contaban con un servicio profesional previamente, por lo que crearon la comisión del Servicio Profesional Electoral, nombrando a una persona encargada de la vinculación y estableciendo los mecanismos y facilidades correspondientes.

Mecanismos de participación ciudadana o democracia directa

Jalisco es otro de los OPL que más experiencia tiene en el desarrollo de mecanismos de democracia directa. De 2002 a la fecha, han recibido 62 solicitudes, de las cuales, se han realizado dos consultas populares, siete presupuestos participativos y cinco iniciativas populares. Las demás solicitudes fueron improcedentes por no cumplir algún requisito.²⁶

Buenas prácticas

- *Innovación electoral*. Al igual que el IEC, desde 2006, el IEPC Jalisco ha hecho del voto en urnas electrónicas una de sus principales apuestas de desarrollo en materia de innovación en tecnología electoral. El Instituto desarrolló cuatro generaciones de urnas electrónicas, utilizadas en votaciones en escuelas, encuestas en museos, en elecciones

²⁶Más información en: <<http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/historico-de-mecanismos-en-jalisco/>>.

locales y para la expresión de la opinión en mecanismos de participación ciudadana. Además, el municipio jalisciense de Tuxcueca, en 2009, fue el primero de toda la república mexicana en donde la totalidad de la votación se emitió mediante urna electrónica.

Sin embargo, éste no es el único avance que destaca en materia de innovación; desde hace más de una década, el IEPC Jalisco se ha caracterizado por sus constantes actualizaciones en materia de resultados electorales preliminares y, para los comicios de 2018, usó una herramienta informática puesta a disposición de la ciudadanía: el tablero electoral. Éste ofrecía brindar información sobre los diferentes cargos que se eligieron en la entidad, las plataformas de los partidos políticos y las candidaturas independientes. Asimismo, en el tablero electoral se podía consultar la hoja de vida y las propuestas de quienes aspiraban a la gubernatura del estado y a las diputaciones locales. Esta herramienta también permitía ubicar la casilla electoral que le correspondía a cada persona, mediante el ingreso de su número de sección electoral.

Asimismo, aunque no tecnológicos, destacan también otros elementos innovadores, como los lineamientos para garantizar la igualdad de género en el registro de candidaturas, y el programa de capacitación en zona militar. De igual manera, en materia de inclusión, el IEPC Jalisco realizó 16 acciones para promover la participación política de las mujeres, entre las cuales sobresale la impartición de dos diplomados de liderazgo y participación política de las mujeres —en conjunto con universidades locales—, la elaboración de una iniciativa de ley sobre paridad horizontal, o la firma de compromisos por la paridad y la igualdad sustantiva con colectivos de mujeres líderes, OSC y partidos políticos, entre otras.

También desarrolló un programa de elecciones incluyentes para personas con discapacidad y comunidades indígenas, que incluyó actos como promover la participación política de mujeres indígenas, la impartición de diplomados sobre cultura de la discapacidad, la elaboración de materiales informativos y promocionales en las lenguas indígenas de mayor uso en la entidad y en lengua de señas mexicana, así como la firma de compromisos con partidos políticos por una democracia inclusiva.

Violencia electoral

Al registrar seis homicidios que pueden caracterizarse como violencia electoral, Jalisco se ubicó en el 7° lugar de incidencia de este tipo de ataques durante el proceso electoral 2017-2018. Para las elecciones en 2021, el Instituto prevé diseñar un plan de prevención de escenarios, así como estrategias de coordinación con los cuerpos de seguridad correspondientes.

INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA (IEEPCO)

Marco normativo electoral de la entidad

- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*
- *Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca*
- *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca*
- *Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca*
- *Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género*

Información del OPL

- *Creación.* En 1992, el Congreso de Oaxaca aprobó el *Código de Instituciones Políticas y Procedimentales de Oaxaca*, en el cual se contemplaba la creación de un órgano electoral, cuya función primordial fuera la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos para elegir a quien ocuparía la gubernatura del estado, a las y los integrantes del Congreso estatal (diputaciones locales) y a las autoridades municipales. Así, en febrero de ese año se creó el entonces Instituto Estatal Electoral, institución que antecedió al actual Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO).
- *Elecciones constitucionales que realiza y concurrencia electoral.* El IEEPCO es responsable de la organización de al menos 179 elecciones

(la gubernatura, 153 elecciones municipales mediante el sistema de partidos políticos y 25 elecciones distritales para el Congreso local) y de la calificación de 417 más, la cuales se llevan a cabo mediante sistemas normativos internos en las comunidades indígenas.

En Oaxaca, la única elección que no es concurrente con las elecciones federales es la de la gubernatura de estado. Los comicios para la renovación de los ayuntamientos y el Congreso local se celebran en la misma fecha que los federales.

Por su parte, las elecciones de sistemas normativos internos se realizan cada año, año y medio o tres años, dependiendo de las decisiones de las propias comunidades indígenas, tomadas en las asambleas generales comunitarias. El Consejo General es el encargado de validar estas elecciones y, de solicitarlo las comunidades, también de la organización.

- *Electorado*. Oaxaca tiene 2 900 367 electores, 3.2 % del total nacional.
- *Presupuesto operativo 2019*. Para el ejercicio fiscal 2019, el IEEPCO tuvo \$2 978 038 USD tras asignar los recursos previstos para los partidos políticos locales, los cuales ascendieron a \$8 127 382.45 USD. Esto hace del OPL de Oaxaca uno de los que anualmente reciben un menor presupuesto en términos netos, pues, de la asignación que hace el Congreso, más de 70 % es para los partidos de la entidad.
- *Profesionalización de la función electoral*. De las 88 personas que integran este organismo, 21 ocupan plazas del SPEN. En este sentido, vale la pena destacar el hecho de que, a petición de este OPL, se han incorporado nuevas plazas al catálogo nacional, relacionadas con la función de la supervisión y calificación de las elecciones por sistemas normativos internos.

Mecanismos de participación ciudadana o democracia directa

Si bien la legislación local contempla la posibilidad de realizar ejercicios de este tipo, a la fecha ninguno se ha convocado.

Buenas prácticas

- *Medidas para promover la igualdad de género.* La normativa electoral nacional indica que los consejos municipales electorales de las entidades deben estar conformados paritariamente; sin embargo, el IEEPCO incorporó un criterio adicional para lograr no sólo una integración paritaria, sino el respeto a la identidad de género de las y los oaxaqueños. Así, en 2017 emitió la convocatoria para integrar los consejos referidos, pero, para hacer las designaciones, se tomó en consideración el sexo manifestado por los postulantes en su solicitud de registro, independientemente del sexo referido en sus documentos oficiales, de tal forma que, con una visión incluyente, el Instituto seleccionó como consejera distrital a una mujer transexual, quien se convirtió en la primera en desempeñar dicho cargo.

Asimismo, el IEEPCO ha aprobado lineamientos con acciones afirmativas a favor de las mujeres, por ejemplo, Oaxaca fue la primera entidad en crear bloques de competitividad para garantizar el cumplimiento de la paridad, es decir, dividir los municipios y distritos en bloques más y menos competitivos, para evitar que las mujeres fueran postuladas en espacios donde tuvieran menos posibilidades de ganar de acuerdo con los resultados de la elección inmediata anterior. Actualmente, en el Congreso local hay más legisladoras (23) que legisladores (19), y también aumentó el número de presidentas municipales por sistema de partidos políticos (52) y por sistemas normativos indígenas (14).

En estos últimos, desde 2014 se han tomado medidas para permitir la participación de las mujeres en las asambleas comunitarias, emitiendo recomendaciones, invalidando elecciones en las que se les impidió votar y ser votadas, así como reconociendo públicamente a los municipios que lograron alcanzar la paridad de género en la integración de su cabildo, aún sin que la ley lo exigiera.

- *Participación electoral incluyente.* Oaxaca es la entidad del país con mayor cantidad de municipios (570) y, de ellos, 417 se rigen bajo sistemas normativos de las comunidades indígenas que los conforman.

Esto ha obligado a la autoridad electoral a tomar medidas especiales para desarrollar mecanismos de participación que consideren las características de los pueblos y comunidades indígenas. En este sentido, el IEEPCO cuenta con la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, y ha realizado traducciones de sus determinaciones a las diferentes lenguas indígenas que se hablan en la entidad. También las campañas de comunicación en cuanto a promoción del voto, las etapas de la jornada electoral, y los resultados electorales, se han difundido en las tres principales lenguas indígenas del estado, además del español.

- *Elecciones bajo sistemas normativos internos.* El IEEPCO tiene un compromiso con la inclusión, y durante muchos años fue el único órgano electoral del país que vigiló la organización de elecciones para comunidades indígenas bajo sus propios sistemas normativos internos (SNI, usos y costumbres), en el que eligen a sus propias autoridades municipales. Por ello, el IEEPCO es el órgano electoral del país que cuenta con mayor experiencia en este tipo de procesos comiciales.

Su función es calificar estos procesos y, solamente a petición expresa de las comunidades indígenas, puede participar en la organización u observación electoral, respetando la libre autodeterminación y el mandato de mínima intervención. El Instituto cuenta con una gran cantidad de información sobre este tipo de elecciones, desde un catálogo de autoridades municipales que se eligen bajo SNI, referencias históricas, hasta la relación de mujeres electas en comunidades indígenas.

A partir de los criterios para la organización de elecciones bajo sistemas normativos internos de las comunidades y poblaciones indígenas, adoptados tanto por el IEEPCO como por el TEPJF, se ha buscado respetar los sistemas tradicionales de elección de autoridades indígenas de cada comunidad, siempre y cuando garanticen el cumplimiento de estándares democráticos. De igual manera, han promovido e impulsado la participación de las mujeres en la vida política de las comunidades.

- *Distritación electoral indígena.* Desde 2005, a nivel federal, el INE realiza la distritación electoral con una perspectiva indígena, al considerar el porcentaje de personas que así se autoadscriben de acuerdo con

los censos de población y vivienda. En este sentido, en las últimas tres distritaciones se definieron 28 distritos indígenas, pues en ellos, más de 40 % de la población se identificó como tal. Para la elección de 2018, el INE contempló por primera vez una acción afirmativa para la postulación de candidaturas indígenas a diputaciones federales en estos distritos. Derivado de una sentencia de Sala Superior del TEPJF, se definió que, en 13 de ellos, los partidos políticos deben postular a personas indígenas; además, los partidos deben otorgar medios de prueba que acrediten el vínculo de la candidata o candidato con la comunidad.

Sin embargo, a nivel local el número de distritos indígenas es distinto, y se identificaron 56 en total, de los cuales 12 se ubican en Oaxaca, haciéndola la entidad con mayor concentración de éstos.²⁷ En virtud de lo anterior, actualmente en el IEEPCO se están iniciando los trabajos para incorporar las medidas que garanticen la efectiva operatividad de las previsiones establecidas en la ley para estos distritos.

Violencia electoral

Con 30 homicidios caracterizados como violencia electoral, Oaxaca fue la entidad que más ataques de este tipo registró durante los comicios de 2018. Esto hace imperativo identificarlo como una de las principales áreas de oportunidad frente a las elecciones federales intermedias de 2021. Es importante destacar que esta entidad es una de las nueve que actualmente tipifican la violencia política en razón de género en su código penal, lo cual es un avance en el país.

²⁷ Instituto Nacional Electoral, *Comparativos de Distritación Local y Federal 2016 – 2017*, en: <<https://cartografia.ife.org.mx/sige7/?distritacion=numeralia>>.

Resumen del análisis comparativo

Categoría de análisis	IECM	IEC	IEPC Jalisco	IEPCO
Año de creación	1999	2015	1996	1992
Electorado	7 597 667	2 197 459	5 978 141	2 900 367
Presupuesto operativo 2019	\$51 855 292 USD	\$7 480 178 USD ²⁸	\$3 720 102 USD	\$2 978 038 USD
Plazas pertenecientes al SPEN	210	16	21	21
	Iniciativa Ciudadana	Plebiscito	Plebiscito	Plebiscito
	Referéndum	Referéndum	Referéndum	Referéndum
	Plebiscito	Iniciativa popular	Ratificación constitucional	Revocación de Mandato
	Consulta Ciudadana		Iniciativa ciudadana	
	Consulta Popular	El IEC ha procurado los ejercicios de participación ciudadana o democracia directa cotidianamente, por lo que se han celebrado 317 a la fecha.	Ratificación de mandato	No se ha convocado ningún ejercicio
Mecanismos de participación ciudadana o democracia directa en la legislación	Revocación del Mandato		Revocación de mandato	
	Presupuesto participativo		Consulta popular	Otros mecanismos de asamblea pública
	Otros mecanismos de asamblea ciudadana y de rendición de cuentas (gestión, evaluación y control) de la función pública		Presupuesto participativo	
			Otros mecanismos de asamblea ciudadana y de rendición de cuentas (planeación, diálogo popular, etc.)	

²⁸ Este presupuesto incluye gastos relativos a la organización del Proceso Electoral Local Ordinario 2020 para renovar el Congreso del estado.

Categoría de análisis			IECM			IEC			IEPC Jalisco		IEEPCO	
Buenas prácticas	Innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Voto a distancia y voto electrónico • Rastreo de actas • ISO Electoral 	Innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Voto electrónico • Rastreo de paquetes electorales • Dirección Ejecutiva de Innovación 	Innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Voto electrónico • Tablero electoral 	Igualdad de género	<ul style="list-style-type: none"> • Distritos electorales indígenas 	Parridad conforme con la autoadscripción de género			
	Igualdad de género	<ul style="list-style-type: none"> • Circular 11, para facilitar el ejercicio del voto de personas trans • Tríptico para evitar discriminación de comunidad LGBTTTI 	Igualdad de género	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones afirmativas en la postulación de candidaturas e integración paritaria del congreso y ayuntamientos. 	Igualdad de género	Inclusión electoral						
	Inclusión electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Mascarilla braille • Cancel modular electoral • "Sello X" • Aditamentos: lupa, crayón, clip sujetaboletas 	Inclusión electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculación con asociaciones de personas con discapacidad visual 	Inclusión electoral		<ul style="list-style-type: none"> • Catálogo de sistemas normativos internos 					
Observación electoral	¿Quién observa?	Únicamente las y los ciudadanos mexicanos, individual o colectivamente										
	¿Quién autoriza?	La autoridad nacional (el INE)										
	Otros aspectos	Creación de la Red de observación electoral										

Conclusiones y recomendaciones

CERCANÍA DE LOS ÓRGANOS SUBNACIONALES CON LA CIUDADANÍA

Los sistemas electorales que cuentan con órganos subnacionales permiten que la autoridad electoral tenga mayor cercanía con la ciudadanía y el contexto político o social que rodea al electorado. Esto es positivo, pues hace más factible contar con mecanismos de democracia directa que fomenten la participación ciudadana, llevar a cabo actividades de educación cívica, o implementar figuras que permitan la inclusión de grupos minoritarios.

Esto implica que los órganos electorales subnacionales tienen la flexibilidad de adaptar los procesos electorales de mejor manera a las circunstancias de la zona geográfica en la cual ejercen su competencia, y atender de manera particular y puntual las necesidades de la población para la organización de sus procesos electivos, algo semejante a lo que ocurre en el caso de que existan comunidades indígenas que elijan a sus autoridades bajo sistemas normativos internos.

ÓRGANOS SUBNACIONALES COMO LABORATORIOS DE INNOVACIÓN ELECTORAL

Los órganos electorales subnacionales pueden considerarse como pequeños laboratorios de innovación en los que es posible probar, en una escala menor,

algunas herramientas o figuras que permiten mejorar la calidad de las elecciones y garantizar de mejor manera los derechos político-electorales de la ciudadanía. Ejemplos de esto pueden ser los casos del voto con urnas electrónicas o por Internet.

Así, derivado del análisis comparativo del caso mexicano, se presentan las siguientes recomendaciones:

- *Claridad en la competencia, facultades y atribuciones de los órganos nacionales y subnacionales.* Al contar con órganos electorales nacionales y subnacionales, es importante definir claramente las facultades y atribuciones con las que contará cada uno, de manera que cada autoridad electoral, en el ámbito de sus competencias, conserve su autonomía e independencia, y se evite la duplicidad de funciones.
- *Suficiencia presupuestaria.* Es importante que los órganos subnacionales cuenten con una suficiencia presupuestaria que les permita llevar a cabo sus facultades y atribuciones de forma completa y en los tiempos establecidos en la ley, a efecto de garantizar que los procesos electorales sean certeros y equitativos, y que todo el electorado pueda ejercer sus derechos de forma plena.
- *Garantizar la autonomía e independencia de los órganos subnacionales en los procesos de designación y remoción.* Los procesos de designación y remoción de quienes integren el máximo órgano de decisión al interior del órgano electoral deben garantizar su independencia, así como la autonomía del órgano electoral. No es aceptable que se utilicen los procesos de remoción como mecanismos de presión para las autoridades electorales; por ello es importante que las causas de remoción se apliquen de manera estricta.
- *Considerar las diferencias a nivel subnacional.* El diseño de los órganos electorales subnacionales debe considerar las diferencias que existen entre cada uno de ellos, las cuales van desde el número de procesos electivos que organizan, los electores que votan en cada elección, las condiciones geográficas bajo las cuales tienen que organizar las elecciones, hasta las capacidades humanas y económicas. La exigencia para los órganos electorales subnacionales debe partir de estándares

universales para la mejora de la calidad de las elecciones, no de iguales condiciones en la organización de procesos electorales.

En el caso mexicano, se advierte que el diseño del sistema electoral es único, pues cuenta con un órgano electoral nacional y otros subnacionales, los cuales representan una doble estructura. Por una parte, el órgano electoral nacional (Instituto Nacional Electoral) tiene una estructura central y otra desconcentrada —la cual puede considerarse que es de carácter subnacional—, y, adicionalmente a ello, hay una segunda estructura que es la de los Organismos Públicos Locales, órganos electorales de carácter subnacional que se encargan de organizar, en conjunto con la autoridad electoral nacional, las elecciones a nivel local. Este diseño institucional es bondadoso, ya que permite que los órganos electorales subnacionales puedan implementar diferentes buenas prácticas e innovar en los procesos de organización de las elecciones, para facilitar el ejercicio electivo de la ciudadanía, para que ejerza de manera más plena y libre sus derechos político-electorales. Esto muchas veces se traduce en una mayor inclusión de la ciudadanía dentro de la democracia electoral.

A pesar de lo anterior, advertimos que existen dos aspectos en los que la autonomía e independencia de los órganos electorales subnacionales se ve acotada de manera importante. El primero es que, aunque el diseño institucional mexicano busca privilegiar el federalismo electoral, en realidad muchas de las facultades y atribuciones de los órganos electorales subnacionales se encuentran centralizadas y son definidas e impuestas por la autoridad electoral nacional. El segundo es la falta de un presupuesto suficiente y otorgado de manera oportuna, pues ello compromete el trabajo de los órganos electorales subnacionales en la organización de los procesos comiciales, y mina la autonomía de la propia autoridad electoral.

Fuentes consultadas


- ACE PROJECT, *Administración Electoral*, en: <<http://aceproject.org/ace-es/topics/em/ema/ema02/default>>.
- , *Elecciones y Tecnología*, en: <<http://aceproject.org/main/espanol/et/et70.htm>>.
- CATT, Helena, *et al.*, *Electoral Management Design*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2014, en: <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf>>.
- CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA, *Decreto 126*, México, 2015, en: <<http://congresocoahuila.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2014/11/Decreto126-15.doc>>.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6.^a ed., Barcelona, Ariel, 1980.
- GALVÁN, Facundo Gabriel, “La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América Latina”, *América Latina Hoy*, vol. 70, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2015.
- IDEA INTERNACIONAL, *El Instituto Nacional Electoral de cara a las elecciones del 1º de julio de 2018*, México, INE/IDEA Internacional, 29 de junio de 2018, en: <<https://centraleeleitoral.ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/Informe-del-acompa%C3%B1amiento-tecnico-IDEA-M%C3%A9xico-2018.pdf>>.
- INSTITUTO ELECTORAL DE COAHUILA, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, mediante el cual se emiten los lineamientos a fin de garantizar la paridad de género en la postulación y registro de las y los candidatos que participarán en la elección de las diputaciones, así como en la integración del H. Congreso Local, para el Proceso Electoral 2016-2017*, México, IEC, 2017, en: <http://iec.org.mx/v1/archivos/acuerdos/2017/59.-%20IEC_CG_059_2017.%20Acuerdo%20relativo%20a%20los%20lineamientos%20a%20fin%20de%20garantizar%20la%20paridad%20en%20las%20diputaciones%20del%20PE%2016-17..pdf>.

- INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Circular No. 111*, México, IECM, 22 de junio de 2012, en: <<http://www.iecm.mx/www/taip/mnormativo/circulares/2012/CIR-111-12.pdf>>.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, *Materiales Electorales con aditamentos de apoyo a personas con discapacidad y adultos mayores*, en: <<http://www.iedf.org.mx/www/sites/materialeselectoralesbis/index.php?cadena=content/02.php>>
- INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE JALISCO, “Histórico de mecanismos en Jalisco”, *Participación ciudadana*, México, IEPC Jalisco, en: <<http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/historico-de-mecanismos-en-jalisco/>>.
- INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA, *Convocatoria. Integración de los consejos municipales electorales. Segunda ampliación*, México, IEEPCO, 2017, en: <<http://ieepco.org.mx/archivos/documentos/2017/convocatoria%20consejos%20distritales%202018%20SEGUNDA%20AMPLIACION.pdf>>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, “Comparativos de Distritación Local y Federal 2016-2017”, *Distritación*, México, INE, 2018, en: <<https://cartografia.ife.org.mx/sige7/?distritacion=numeralia>>.
- , “Estadísticas Lista Nominal y Padró Electoral”, *Credencial para Votar*, México, INE, 2019, en: <<https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>>.
- , *Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana*, México, INE, 2018, en: <<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/06/DECEyEC-Protocolo-Trans.pdf>>.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, *Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, en: <https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Cuadernos%20de%20Divulgacio%CC%81n%20No.%2026.pdf>.
- OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES, *Conflictos y violencia electoral en el ámbito subnacional. Análisis de los hechos registrados en los procesos electorales de 2010 y 2011*, Lima, ONPE, 2013.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Informe Preliminar MVE. Misión de Visitantes Extranjeros de la OEA felicita a México por la exitosa celebración de las elecciones más grandes y complejas de su historia*, OEA, 2018, en: <<https://www.oas.org/fpdb/press/Informe-Preliminar---MVE-Mexico.pdf>>.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, “De la descentralización al centralismo en los procesos electorales”, *Casa del Tiempo*, vol. 1, época IV, núm. 1, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2007, en: <http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/01_oct_nov_2007/casa_del_tiempo_eIV_num01_63_66.pdf>.
- PESCHARD-SVERDRUP, Armand y Eugenio Chicas, *Acompañamiento técnico: Proceso Electoral 2018*, EUA, Fundación Internacional de Sistemas Electorales, 2018, en: <https://www.ifes.org/sites/default/files/acompanamiento_tecnico_-_proceso_electoral_2018.pdf>.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, “Antecedentes”, *Fondo de Apoyo a la Observación Electoral Proceso Electoral 2017-2018*, en: <<https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/projects/fondo-de-apoyo-a-la-observacion-electoral.html>>.
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia 22/2016, *Sistemas normativos indígenas. En sus elecciones se debe garantizar la igualdad jurídica sustantiva de la mujer y el hombre (legislación de Oaxaca)*, en <<https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-22-2016/>>.
- , Jurisprudencia 37/2014, *Sistemas normativos indígenas. Elecciones efectuadas bajo este régimen pueden ser afectadas si vulneran el principio de universalidad del sufragio*, en <<https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-37-2014/>>.
- Tesis XV/2017, *Organismos públicos locales electorales. El respeto a la autonomía de gestión presupuestal garantiza la independencia de la función electoral (legislación de Veracruz)*, en: <<https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/tesis-xv-2017/>>.
- STRATEGIA ELECTORAL, *Violencia electoral en México: asesinatos en las elecciones 2018*, México, Strategia Electoral, 2019, en: <http://strategiaelectoral.mx/documentos/Violencia_Electoral.pdf>.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Juicio de Revisión Electoral. Expediente SUP-JCR-306/2011*, México, TEPJF, 2012, en: <<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JRC/SUP-JRC-00306-2011.htm>>.
- , *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género*, 3.ª ed., México, TEPJF, 2017, en: <<https://igualdad.ine.mx/biblioteca/protocolo-para-la-atencion-de-la-violencia-politica-contras-las-mujeres/>>.
- UNIÓN INTERAMERICANA DE ORGANISMOS ELECTORALES, *Resumen ejecutivo del Informe de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) sobre el proceso electoral mexicano 2018*, UNIORE/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2018, en: <<https://centraelectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2018/06/UNIORE-Me%CC%81xico-2018-Resumen-Informe.pdf>>.

- UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS, *Preventing and Mitigating Election-related Violence*, 1 de junio de 2016, en: <https://dppa.un.org/sites/default/files/ead_pd_preventing_mitigating_election-related_violence_20160601_e.pdf>.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Promoting Local Election Management as Part of an Electoral Cycle Approach*, Tailandia, UNDO, 2013, en: <https://www.undp.org/content/dam/rbap/docs/Research%20&%20Publications/democratic_governance/APRC-DG-2013-LocalElectionManagement.pdf>.
- UNITED NATIONS FOCAL POINT FOR ELECTORAL ASSISTANCE, *UN Support to International Election Observers*, 29 de junio de 2012, en: <https://dppa.un.org/sites/default/files/ead_pd_un_support_to_international_election_observers_20120628_e.pdf>.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *Global Study on Homicide*, Nueva York, UNODC, 2019, en: <<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>>.
- ZOVATTO, Daniel, “Las instituciones de la Democracia Directa”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 20, Costa Rica, Tribunal Supremo de elecciones, segundo semestre de 2015.

La edición electrónica de *Los organismos electorales subnacionales en América Latina. Una metodología para su estudio y comparación* concluyó el 30 de junio de 2020. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Ricardo Raúl Benítez Estrada, analista corrector de estilo. Se utilizó la fuente tipográfica Stempel Garamond LT Std.



Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines
Tlalpan, 14386, Ciudad de México
www.iecm.mx

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México
Montes Urales 440, colonia Lomas de Chapultepec,
Miguel Hidalgo, 11000, Ciudad de México
www.mx.undp.org