

# CONSTRUYENDO LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL DE UN ORGANISMO ELECTORAL LOCAL: EL CASO DE OAXACA EN EL PRIMER GOBIERNO DE ALTERNANCIA (2010-2014)

Building up institutional autonomy in a local electoral  
institution: the case of Oaxaca in the first alternating  
government (2010-2014)

Jorge HERNÁNDEZ DÍAZ<sup>1</sup>

Flor Denisse PÉREZ CHÁVEZ<sup>2</sup>

Fecha de recepción: 26 de enero de 2017.

Fecha de aceptación de versión final: 11 de mayo de 2017.

**RESUMEN:** La conformación del órgano electoral local es fundamental para entender la gobernanza electoral y el desempeño del organismo que tiene entre sus atribuciones y funciones, validar las elecciones que se desarrollan bajo dos regímenes electorales: Partidos Políticos y Sistemas Normativos Indígenas.

Con este entendido, el conocimiento de la manera en la que se integra el organismo, que da sustento tanto a las aspiraciones democráticas como a las que reclaman el respeto a la diversidad, es fundamental para una comprensión de la política en Oaxaca.

---

1 Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, México. Profesor Investigador. Correo electrónico: jorgehd00@gmail.com.

2 Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, México. Asistente de investigación. Correo electrónico: a\_flord@univas.mx.

El texto analiza la manera en la que se ha constituido la institución que se encarga de organizar las elecciones en el estado de Oaxaca. Se aborda especialmente el periodo en el que esta institución intenta convertirse en un organismo autónomo, que va del último gobierno de hegemonía priista y al primero de alternancia. El análisis comprende dos dimensiones: una cuantitativa, que mide la composición del órgano mediante dos métodos: el índice de independencia del instituto electoral local y el grado de partidismo del mismo. La otra, cualitativa, considera el cumplimiento de los requisitos de la legislación, federal y estatal en selección de consejeros electorales.

*Palabras clave:* órganos electorales, autonomía, profesionalización, democracia.

**ABSTRACT:** The formation of the local electoral body is essential to understand the electoral governance and the performance of the electoral institution that has among its powers and functions those related with validation of the elections, carried out under the two electoral systems: political parties and indigenous normative systems. With this understood, the knowledge of the way in which integrates the body, which gives sustenance both democratic aspirations as calls for respect for the diversity, is fundamental to an understanding how politics works in Oaxaca.

The article analyses the way in which the institution that is in charge of organizing elections in the State of Oaxaca was constituted. Especially deals with the period in which it aims to become an autonomous body, ranging from the last government of the PRI's hegemony and the first government of alternation. The analysis comprises two dimensions: a quantitative one measuring the composition of the body by two methods: index of independence of local electoral Institute and the degree of partisanship of the same. The qualitative dimension considers compliance with the requirements of the legislation, federal and State, at selection of electoral counsellors.

*Keywords:* electoral institutions, autonomy, professionalization, democracy.

## INTRODUCCIÓN

Una de las características de las democracias modernas es que sus representantes son electos mediante procedimientos e instituciones que garantizan contiendas en las que los candidatos tienen posibilidades reales de ganar y se respeta la decisión de los electores: el voto es libre y se traduce en representación. Los países que aspiran a ser democracias consolidadas, especialmente aquellos que han sufrido gobiernos autoritarios y se encuentran en vías de transición a la democracia, invierten recursos humanos y materiales en la construcción de organismos autónomos prorendición de cuentas para alcanzar tal estándar (Ackerman, 2007), dentro de este tipo de organismos se encuentran los electorales autónomos.<sup>3</sup> Dadas las funciones que atañen a la administración electoral, el diseño y conformación de los órganos electorales ha sido tarea primordial para optimizar los principios de la democracia (IDEA, 2006: 4). La importancia de su formación, desarrollo y fortalecimiento, reside en que son estas instituciones las que llevan a cabo los procedimientos mínimos necesarios para la formación de gobiernos democráticos. En los países latinoamericanos, han sido pieza medular de la transición democrática, tanto como punto de partida, al garantizar que los ciudadanos tengan posibilidades para emitir de manera libre su voto; como punto de llegada, al coadyuvar en la aplicación de la legislación y normatividad electoral para que los jugadores estén en igualdad de condiciones para competir y se respete la voluntad popular.

Por su contribución a la democracia, por ser los encargados de operacionalizar las características de la democracia procedimental, estos organismos han sido materia de análisis de diversos estudiosos en México, América Latina y el mundo; contribuciones comparadas como las de López-Pintor (2000),<sup>4</sup> IDEA (2006), Hartlyn, Mc Coy y Mustillo (2009) y Méndez (2013 y 2014), han revelado el papel de estas instituciones en la legitimidad de las elecciones y en

---

3 De acuerdo con el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés) el término “organismo electoral” (OE) se emplea para hacer referencia al órgano o al conjunto de órganos creados con el único propósito de llevar a cabo algunas o todas las funciones esenciales de la administración electoral, entre las que quedan comprendidas las siguientes: recibir y validar las postulaciones de los contendientes en una elección, conducir la votación, contar los votos (IDEA, 2006:4).

4 López Pintor propone la clasificación de los órganos electorales en cuatro enfoques: gubernamental, judicial, multipartidista y profesional. Pone énfasis en el reclutamiento de los miembros que toman decisiones en estos órganos, porque constituye el eje sustantivo de la independencia de los mismos respecto del gobierno en turno y de los partidos políticos. Con ello se intenta garantizar la autonomía en la toma de decisiones (Méndez, 2010).

la calidad de las mismas; a partir de ello, han sido clasificados según diferentes criterios. Uno es su conformación: se consideran con un enfoque gubernamental aquellas instituciones electorales que están integradas por funcionarios del gobierno; o bien, siguen un enfoque judicial cuando los seleccionados para administrar elecciones adquieren la calidad de jueces; un enfoque multipartidista cuando representantes de los partidos componen el órgano electoral; o un enfoque de expertos, cuando por algún acuerdo entre los grupos de interés se designa por consenso a un grupo de individuos expertos reconocidos por su independencia. Otras tipologías colocan el acento en el grado de autonomía de los órganos electorales, y así los clasifican como organismos electorales independientes, gubernamentales, o mixtos (IDEA, 2006).

Andreas Schedler ha pensado en dos modelos para la selección de los integrantes de los órganos electorales: uno de autonomía profesional, en el que se selecciona a las personas según sus credenciales profesionales, con la condición de que una vez nombradas actuarán con autonomía e imparcialidad sin importar las simpatías partidarias que puedan albergar al inicio; y otro, en el que todos los partidos grandes puedan tener una representación equitativa y participen plenamente (Hartlyn, Mc Coy y Mustillo, 2009: 21).

Para Faustino Torres (2016), los elementos del arreglo institucional de los órganos electorales son: a) su posición dentro del aparato estatal; b) el tipo de órgano electoral; c) su autonomía; d) sus facultades; e) su profesionalización; f) su financiamiento (2016: 23). Este arreglo institucional es proporcional al grado de apertura política y participación de una mayor cantidad de actores en la construcción de reformas que redundan en más confianza ciudadana en las instituciones. Por ejemplo, mientras México tuvo un régimen autoritario, la injerencia del presidente de la república en la Comisión Federal Electoral, primero, y en el Instituto Federal Electoral (IFE) después, era constitucional y legal. La apertura gradual del sistema político se vio reflejada en el posterior diseño del órgano electoral, hasta dejarlo legalmente con autonomía, sin que el jefe de Estado incidiera en la conformación de su máximo órgano de dirección, el Consejo General, en el que ciudadanos expertos en materia electoral tienen voz y voto, a diferencia del pasado donde los representantes de los partidos políticos, especialmente el Partido Revolucionario Institucional (PRI), intervenían directamente en los asuntos de la administración electoral, ya que todos tenían el mismo derecho de participación con voz y voto.

La desconfianza entre los partidos políticos y los órganos de gobierno, ha dado lugar a que la institución electoral se le atribuya una parte fundamental de la legitimidad del sistema político, ya que con la función que tiene de organizar y calificar elecciones, comienza la constitución de órganos de representación popular (Ackerman, 2007). De una situación en la que el gobierno era juez y parte (modelo gubernamental), una vez que el titular del poder ejecutivo nombraba a quien presidía el órgano electoral, se transitó hacia una situación en la que un organismo autónomo es el que se encarga de vigilar a los partidos políticos, ocupándose del registro, actuación electoral, fiscalización y sanciones (modelo independiente). Se diseñó así un organismo autónomo, profesionalizado, imparcial e independiente, encargado de llevar a cabo la preparación y calificación de elecciones, para que éstas se volvieran limpias y competitivas; para que los actores involucrados se sintieran con la confianza de que serían incluidos por el sistema electoral.

El conjunto de características que actualmente tiene el órgano federal, es el que se contempla también para los órganos locales, y es uno de los principales elementos que hacen de los organismos electorales el eje central de la gobernanza electoral. Este concepto es fundamental para entender la calidad de la democracia, de acuerdo con Hartlyn, McCoy y Mustillo, abarca la interacción de reglas constitucionales, legales e institucionales, así como prácticas organizativas que determinan: las reglas básicas de los procedimientos por utilizar en los procesos electorales; la organización de campañas, el registro de votantes y el escrutinio de los votos el día de las elecciones; la resolución de disputas y la certificación de resultados. Por tanto, los Organismos de Gestión Electoral (OGE), forman parte de instituciones y reglas que determinan la probidad de los procesos electorales (Hartlyn, Mc Coy y Mustillo, 2009: 21). Los autores también señalan que los OGE son más visibles en los regímenes que provienen de la desconfianza entre los actores políticos, como es el caso de nuestro país, en el que la autoridad de administración electoral se ha convertido en un punto de legitimación electoral. Luego de una transición gradual y lenta de un régimen autoritario de partido casi único a un sistema político plural que pretende ser democrático —una experiencia surgida de constantes acuerdos legislativos (Merino, 2003: 65)—, el organismo encargado de llevar a cabo la organización y calificación de las elecciones se ha convertido en el vértice del sistema electoral y de partidos. Ahora, es pertinente reflexionar: ¿qué tipo de órganos electorales son?, ¿cómo se mide su autonomía?, ¿cuáles son sus funciones? y ¿quiénes los diseñan?

El diseño de los órganos electorales ha dependido de diversos factores y ha sido controlado por diversos actores —de acuerdo con cada país— y se ha enmarcado, en términos generales, en la clasificación propuesta por IDEA: gubernamental, mixto e independiente, pero con matices, ya que las fuerzas políticas siempre se mantienen vigilantes y procuran seleccionar agentes más o menos próximos a sus preferencias (Estévez, Magar y Rosas, 2009). Hernández y Molina exponen que a menor carácter partidista, mayor será la garantía de honestidad y la credibilidad, especialmente en condiciones de multipartidismo. La vigilancia partidista recíproca presenta, en primer lugar, el problema de que se funda precisamente en la desconfianza, dando como resultado que cualquier situación que altere momentánea o permanentemente el equilibrio dará lugar —si no a violaciones a la ética— a la suspicacia y pérdida de credibilidad. En condiciones de bipartidismo este peligro se reduce, ya que los dos únicos partidos tienen la facultad legal y la posibilidad material de estar presentes en todos los actos del proceso, de modo que puede asumirse que la supervisión recíproca funcionará adecuadamente. No ocurre lo mismo cuando el país es multipartidista, con tres o más partidos importantes. En estas condiciones es muy probable que se produzcan alianzas de unos partidos contra otro u otros (Hernández y Molina, 1998: 3).

La lógica de diseño, integración, funcionamiento y efectividad del órgano federal y los organismos locales ha sido distinta y distante; cada entidad federativa adecuaba sus normas para cumplir con los mandatos federales, pero sin la intención de homologarse con el órgano federal. Mientras el órgano federal seguía buscando mecanismos de profesionalización, en el ámbito subnacional se observaba una gran variedad de situaciones. Los organismos electorales de los estados fueron creados a principios del siglo xx, con la función esencial de preparar, organizar y computar sus respectivas elecciones de gobernador, legislatura y ayuntamientos (Emmerich, 2009: 19); además, han sido contados los institutos locales que han desarrollado un servicio profesional de carrera, material editorial, biblioteca y centro de formación e investigación, como el del Estado de México, por ejemplo, elementos que, como se describió en párrafos anteriores, son componentes de la gobernanza electoral.

El proceso de evolución de los órganos administrativos electorales ha sido desigual, pues mientras a nivel federal se avanzaba en esa dirección desde 1990, en el ámbito subnacional se dio una gama amplia de experiencias, desde aquellas cercanas al modelo federal, como en el Distrito Federal y en el Estado de México, hasta aquellas en las que se mantuvieron bajo control de los go-

biernos estatales hasta antes de la reforma electoral de 2014, como fue el caso de Oaxaca.

A diferencia de lo sucedido a nivel nacional donde los cambios han sido graduales y relativamente lentos, en Oaxaca en pocos años se observaron modificaciones sustanciales en el diseño y constitución del organismo electoral. Durante la administración del gobernador Gabino Cué Monteagudo (2010-2016) funcionaron tres distintos organismos electorales: 1) aquel que se instaló en 2008, estrechamente relacionado con el gobernador en turno (Ulises Ruiz, 2004-2010); 2) el que se instaló en 2011, y cuya actuación se enmarcó en las reformas al Código electoral estatal, nombrado por un Congreso local plural y; 3) el actual, integrado a partir de la reforma federal de 2014. Estos tres consejos se integraron y funcionaron con normatividades diferentes, lo que permite una comparación productiva.

En este trabajo se discuten los problemas que enfrenta un organismo electoral local para alcanzar las características que teóricamente se reclaman para los sistemas electorales en una democracia consolidada, considerando como elemento de análisis, la conformación de la máxima autoridad del organismo electoral de Oaxaca: su Consejo General. Para ello, se ha contemplado el análisis de dos dimensiones: la cuantitativa y la cualitativa. Para la primera se ha retomado de Hartlyn, Mc Coy y Mustillo, el énfasis en la autonomía e independencia de los órganos electorales, midiendo la composición del órgano mediante dos métodos: el índice de independencia del instituto electoral local y el grado de partidismo del mismo (ver Cuadro 1).

La premisa fundamental de la independencia es que a mayor número de actores y de instituciones en el proceso de nombramiento, más independencia tendrán los órganos electorales de un estricto control partidario; en cuanto al grado de partidismo, se considera que es alto cuando exclusivamente órganos políticos-partidizados están involucrados en el nombramiento (Hartlyn, Mc Coy y Mustillo, 2009: 23). Para estimar el grado de independencia se retoma la propuesta de Méndez de Hoyos: proporción de los años que duran los consejeros y los años de los que nombran, más el número de órganos que intervienen, divididos entre 2. El índice de independencia es alto=3, cuando el número de órganos involucrados son 4 o más y la sociedad civil está involucrada y la proporción entre la duración los consejeros y de los que nombran es mayor a 3; es medio= 2, cuando los órganos involucrados son 3 y la proporción es cercana a 2; y es bajo= 1, cuando el número de órganos es 2 y la proporción

está entre 1 y 2. En lo que respecta al grado de partidismo, la autora señala que es alto=1, cuando sólo órganos políticos están involucrados, y el organismo está partidizado o es independiente; medio=2, cuando órganos políticos y civiles están involucrados, y el organismo está partidizado o es independiente; bajo=3, cuando órganos civiles o judiciales están involucrados y el organismo es totalmente independiente (Méndez, 2013: 47-51).

CUADRO I. INDICADORES DE LA INDEPENDENCIA DEL ÓRGANO ELECTORAL

Índice de independencia		Grado de partidismo
Número de órganos que intervienen	Duración del cargo de quienes nombran	
Órgano que propone	Años que dura en el cargo quien nombra	
Órgano que nombra	Años que dura en el cargo quien es nombrado	
Órgano que aprueba		
Órgano que remueve		

Mayor independencia      Menor partidismo

Fuente: Elaboración propia con base en Hartlyn, Mc Coy y Mustillo.

Para la dimensión cualitativa, en cada uno de los periodos analizados se considera también cómo los cambios a la legislación, y las adecuaciones al modelo federal primero y nacional recientemente, han incorporado elementos de selección de consejeros electorales, por ejemplo nuevos requisitos para ocupar el cargo y la equidad de género. Además, se revisan algunos datos de elecciones locales y el papel del presidente del Consejo General.

Tomando en cuenta el grado de independencia del control partidario o gubernamental, se ha denominado a cada órgano de diferente manera: el primero, que abarca de 2008 a 2011, “partidizado clientelar”, considerando que el parti-

do político del gobernador (PRI) controlaba el Congreso local, en cuyas manos recayó la conformación del Consejo General, pero, además, por las relaciones que éste estableció con el gobernador en turno. Por la evidencia de favorecer o fortalecer las decisiones del gobernador, se inició un vínculo informal, básicamente “clientelar”; es decir, aquel que cuenta con su propio código de asignación de recursos, de fidelidad y de intercambio, y que es aceptado sobre todo cuando todos los que recurren a sus prácticas obtienen un beneficio (Audeló, 2004: 132). Esos vínculos son uno de los recursos con los que actúan los regímenes autoritarios o poco transparentes y discrecionales.

El segundo órgano que estuvo vigente de 2011 a 2014, se ha denominado “órgano semiprofesional pluripartidizado”, se insertó en el primer gobierno de alternancia y en el primer congreso plural, donde todas las fuerzas políticas en el estado estuvieron representadas, y, por tanto, el proceso de nombramiento tuvo que ser acordado. En 2011, por primera vez se emitió una convocatoria pública en la que se establecieron ciertos requisitos que matizaron el proceso como semiprofesional, ya que los aspirantes con conocimiento en el tema electoral, tenían que inscribirse por afinidad con algún partido político, pues «[...] dentro de los límites impuestos por la ley, que exige la elección de expertos sin filiación partidista, los partidos se esmeran por anticipar la deriva ideológica de futuros consejeros y procuran seleccionar agentes con posiciones más o menos próximas a sus propias preferencias» (Estévez, Margar y Rosas, 2009).

Por último, el tercer órgano que se analiza, es el que está actualmente en funciones, mismo que se conformó a partir de la más reciente gran reforma federal (2014), que reconfiguró el sistema electoral, tornándolo nacional. Se hace referencia a este consejo como “órgano profesional, modelo nacional semicentralizado”, porque a nivel nacional se han estandarizado las reglas, procedimientos y requisitos para que un ciudadano sea consejero electoral. Ahora, es el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), un órgano estrictamente electoral, quien nombra a los consejeros de las entidades federales, a partir de un proceso meritocrático que contempla evaluaciones a los aspirantes; sin embargo, hay que tomar en cuenta que los miembros del Consejo General del INE son propuestas de las fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados y que todas sus decisiones son vigiladas por los partidos políticos.

El análisis presentado, se torna comparativo dentro de una misma entidad ya que en un periodo se presentaron tres órganos constituidos de manera diferente. Para ello, el trabajo se divide en cuatro apartados: en el primero se esboza el sistema político oaxaqueño y los antecedentes de los casos analizados; el segundo se dedica a describir la conformación y actuación de los tres consejos; el tercero está destinado a analizar y confrontar los consejos; el cuarto, a las conclusiones.

## I. RASGOS DEL SISTEMA POLÍTICO DE OAXACA

Oaxaca se caracteriza por vivir en permanente ambiente de movilización política, porque la práctica de la contienda por el poder va más allá del ámbito y periodos electorales trianuales; se crea y recrea constantemente en otras formas no sólo de elección, de organización y formas de vida, como son la asamblea y el sistema de cargos, que convierten a éste en uno de los aspectos del sistema político más complejos del país. En Oaxaca, las elecciones municipales y comunitarias, se realizan cada año, cada año y medio o cada dos años. La división política se comprende de 570 municipios,<sup>5</sup> mientras que el diseño y operación de sistemas electorales se rigen por: el sistema de partidos políticos y el de Sistemas Normativos Internos (SNI), lo que aumenta su complejidad. Por el primer sistema electoral, eligen a sus autoridades 153 municipios; mientras que 417 lo hacen por el segundo. Sin embargo, al ser la comunidad, de facto, la base de la organización política, al interior de todos los municipios hay elecciones de agencias, colonias y comunidades, mediante SNI, todos los años.

El cambio político de Oaxaca es además paradójico, pues por un lado representa un avance en el respeto a los derechos por la diferencia plasmada en políticas del reconocimiento (Anaya, 2003) y por otro se le ha catalogado como uno de los enclaves autoritarios del país (Gibson, 2006), muestra de ello fue el hecho de que la alternancia partidista en la gubernatura se presentó 10 años después de que sucediera a nivel federal (en el año 2000), aunque en los municipios empezaron a empujar en el proceso de democratización del sistema político mexicano desde la década de 1980, al desplazar al hegemónico PRI de municipios densamente poblados como Juchitán de Zaragoza, Tlacolula de

---

5 Es la entidad federativa con el mayor número de municipios, que representa casi un cuarto del total nacional, la cual es de 2, 457 (INEGI, 2015).

Matamoros, Heroica Ciudad de Huajuapán de León y la misma capital del estado, Oaxaca de Juárez.<sup>6</sup>

Vértice del sistema electoral oaxaqueño es su institución electoral administrativa, denominado Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), órgano que se encarga de arbitrar la contienda a que da lugar la elección o designación de autoridades municipales a través del Sistema Electoral de Partidos Políticos y el de los Sistemas Normativos Internos, mismo del que deriva la legitimidad de los poderes que surgen de la competencia política. También se hace cargo cada tres años de las elecciones de 25 diputados por mayoría relativa (MR), que corresponden a los distritos electorales en que está dividido el estado, y 17 de representación proporcional (RP); y cada seis años organiza las elecciones a gobernador.

## II. EL ÓRGANO ELECTORAL EN OAXACA

Al igual que el IFE, el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEE) nació con la injerencia del gobernador en turno, al tener éste la facultad de nombrar al presidente del Consejo General, figura que recaía en el secretario general de gobierno de la entidad. En 1992, dos años después de la reforma electoral que creó al IFE con carácter autónomo, público y profesional, la adecuación legal a la reforma federal llevó al Congreso de Oaxaca a decretar el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), donde se estableció la creación del IEE —que sustituiría a la Comisión Estatal Electoral—,<sup>7</sup> como un organismo autónomo, que en su estructura tendría tres órganos centrales: el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General. El Consejo General quedaría conformado por un consejero del Poder Ejecutivo, tres consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados y los representantes de los partidos políticos que, como había quedado

6 Juchitán de Zaragoza en 1980; Huajuapán de León, en 1980; Tlacolula, en 1986; Oaxaca de Juárez en 1995.

7 Una revisión de los antecedentes del órgano electoral oaxaqueño se encuentra en López Velasco e Isidoro Yescas (2014), Organismos de Administración Electoral a Nivel Subnacional: El Caso Oaxaca, México, ponencia presentada en el xxv Congreso Nacional de Estudios Electorales. Disponible en <https://somee.org.mx/congresos-antiores.php?a=dia&c=3>.

establecido a nivel federal, tendrían presencia de acuerdo con su porcentaje de votación.<sup>8</sup>

Este arreglo institucional permitía la sobrerrepresentación del partido en el poder, el PRI, lo que significaba su predominancia en el sistema político. El presidente de aquel Consejo (1992-1995), Lino Celaya Luría, había sido aspirante a la candidatura a la gubernatura y, al verse desfavorecido con esa oportunidad, se le *compensó* con la titularidad de la Secretaría General de Gobierno y, por tanto, con la atribución de presidir el organismo electoral, además, al tener el PRI mayoría en el Congreso, el Ejecutivo no tuvo problema al proponer a los consejeros magistrados. Con ello se da cuenta de que al igual que como sucedía a nivel federal, los atisbos de cambio institucional no eran suficientes, pues si bien el sistema político mostraba rasgos liberalizadores, aún se buscaba cómo mantener el poder del Ejecutivo sobre los otros poderes y los órganos autónomos.

Al naciente organismo electoral autónomo se le confirió el conjunto de funciones que había tenido la Comisión Electoral, las que se reducían, prácticamente, a la preparación y organización de los procesos electorales en el régimen de partidos políticos, sin estar facultado para calificar elecciones (salvo la del congreso), pues esta facultad recaía en la Cámara de Diputados. En cuanto al régimen de usos y costumbres, al IFE sólo le correspondía observar los procesos municipales, en los cuales los mecanismos de control del Partido Revolucionario Institucional habían permeado, a través del registro del candidato ganador en las asambleas comunitarias.

Pese a que una reforma constitucional de 1990 ya contemplaba el reconocimiento de los usos y costumbres en las elecciones municipales, no fue hasta 1995 que se hizo la reforma legal, y con ello, para ese proceso electoral, formalmente los partidos políticos quedaron excluidos de los procedimientos comunitarios, pues antes de esta fecha en el Ayuntamiento Comunitario «forma política asumida por la comunidad indígena, era la Asamblea la que elegía a su representante, y el partido oficial, el PRI, sólo recogía los nombres del cabildo electo por la comunidad y los registraba como propios» (Martínez y Arellanes, 1985: 206).

---

8 En 1990 se estableció que el Consejo General del IFE estaría conformado por: secretario de gobernación —representante ejecutivo—, seis consejeros magistrados, cuatro representantes del legislativo: dos diputados (uno de mayoría y otro de primera minoría) y dos senadores (uno de mayoría y otro de primera minoría), representantes de partidos políticos de manera proporcional a la votación, director general y el secretario general.

En 1995 también se aprobaron reformas constitucionales y legales que dejarían la división territorial como hasta hoy, en 25 distritos electorales, aumentando además el número de diputados por el principio de representación proporcional, elevándose a 17, haciendo un total de 42 diputados. En cuanto al IEE, siguiendo la lógica federal, la figura de consejero magistrado fue desplazada por la de consejero ciudadano, integrándose durante ese proceso electoral, un nuevo Consejo General, en cuya integración participaron las tres principales fuerzas políticas; sin embargo, la propia legislación dejó un margen al gobernador, al ser éste quien propondría al presidente.

Para 1997, la figura de consejero ciudadano cambia a consejero electoral; el derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo se restringe a sólo consejeros electorales y presidente. Al nuevo Consejo General conformado en 1998, le correspondió la organización de las elecciones por ambos regímenes, en los años 1998 y 2001. En 2002 se integró un nuevo consejo que llevó a cabo los procesos de 2004, 2007 y 2010.

### III. EL ÓRGANO ELECTORAL EN LOS ALBORES DE LA ALTERNANCIA POLÍTICA LOCAL Y DESPUÉS DE ELLA

Oaxaca, al igual que otros estados como Puebla y Sinaloa, hasta 2010 no había experimentado la alternancia política en la gubernatura; era ejemplo de las disparidades del cambio político nacional. En 2010, una amplia coalición de partidos con diversas propuestas ideológicas —Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Convergencia (PC)— decidió, por la vía electoral, ser en la entidad un contrapeso al hasta entonces predominante Partido Revolucionario Institucional.

El 1 de diciembre la coalición inició el primer gobierno dividido en Oaxaca, debido a que el Congreso local se pluralizó y al frente de los ayuntamientos estarían representados todos los partidos políticos a partir del año 2011. El arribo de la oposición al poder local significaría el término de la política hegemónica y la esperanza, para muchos sectores de la población, de un paso hacia la democratización del sistema político oaxaqueño; pues si bien desde 1995 el sistema empezó a liberalizarse, a través de diversas adecuaciones a la legisla-

ción, el PRI tenía casi monopolizadas las instituciones dependientes de los tres poderes estatales, así como las que por ley se consideraban autónomas.

Teóricamente, este escenario del primer gobierno sin mayorías, constituiría la oportunidad para un cambio institucional porque se supone que un régimen de gobierno de este tipo surge de sistemas democráticos en los que las instituciones y reglas tienen la posibilidad de ser creadas por un consenso entre fuerzas políticas con posiciones diversas (Ackerman, 2007), ya que las instituciones constituyen:

[...] las reglas del juego en una sociedad, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana. En consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico (North, 1990: 3).

Formalmente, se espera que un gobierno de alternancia impulse cambios institucionales y para conseguirlo debe necesariamente implementar reformas constitucionales y legales que modifiquen la forma de hacer política, en esa lógica uno de los objetivos del gobierno de Cué Monteagudo fue proponer un paquete de reformas a las que bautizó como una “Reforma del Estado”, mismo que fue aprobado por la LXI Legislatura, previa organización de actividades de retroalimentación a la propuesta del gobernador, en las que participaron actores de la sociedad civil.<sup>9</sup> Dicho paquete contemplaba cinco ejes:

1. Nueva relación entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo
2. Fortalecimiento del Poder Judicial
3. Autonomía de los órganos del Estado
4. Mecanismos de democracia directa
5. Nueva gestión pública, responsable, con orientación social

---

9 “La reforma constitucional propuesta por Gabino Cué, abierta al análisis y participación de todos: Robles Montoya”. Disponible en <http://www.oaxaca.gob.mx/reforma-constitucional-propuesta-por-gabino-cue-abierta-al-analisis-y-participacion-de-todos-robles-montoya/>.

En el eje 3: “Autonomía de los órganos del Estado”, se planteó la necesidad de brindarles a éstos la autonomía constitucional. Al Instituto Estatal Electoral (IEE) se le denominaría ahora Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (IEEPCO), porque en la constitución se establecieron nuevos mecanismos para el ejercicio de la democracia directa, y para ello se dotaba al organismo electoral con nuevas atribuciones para que pudiera implementar tales mecanismos.

Al cambio en la denominación del órgano electoral y las nuevas funciones que asumía, se sumó una nueva forma para la designación de los consejeros electorales, una medida innovadora ya que hasta entonces el Consejo General había sido integrado por consejeros cuyos nombramientos provenían de propuestas partidistas.

En el contexto oaxaqueño el fortalecimiento institucional de este órgano era relevante, ya que dado el atraso político local, la formación de organismos de administración electoral que garantizaran procesos transparentes es fundamental para transitar hacia un sistema democrático, y es en ese espacio donde los árbitros autónomos se ven como la única vía para elegir representantes populares de manera democrática: por medio de elecciones legítimas.

A continuación se da cuenta de la manera en la que se conformaron los órganos directivos de la institución electoral administrativa que funcionaron durante el sexenio de Gabino Cué Monteagudo, la coalición gobernante, haciendo énfasis en la representatividad no sólo de los partidos, sino de género.

### III.1 EL ÓRGANO PARTIDIZADO CLIENTELAR

La urgencia y necesidad de reformar las instituciones electorales se entiende si se consideran los señalamientos de parcialidad que se hicieron al Instituto Estatal Electoral en los procesos electorales, sobre todo, en 2003-2004 y 2009-2010. Por ejemplo, en la noche de la jornada electoral del 2004, Gabino Cué Monteagudo, entonces candidato de la coalición opositora al PRI, puso en duda la imparcialidad del órgano, señalando que había un funcionamiento lento y errático del Programa de Resultados Preliminares (PREP), y denunció

una “caída del sistema”,<sup>10</sup> que le dio el triunfo de su contendiente Ulises Ruiz Ortiz.<sup>11</sup>

A unas semanas de celebrarse la jornada electoral del año 2010, en la que se renovarían la gubernatura, la Cámara de Diputados y 152 ayuntamientos, la periodista Carmen Aristegui reveló conversaciones entre el presidente del IEE y el gobernador, que mostraban la subordinación del primero al segundo. Ahora bien, ¿en qué radica la importancia de este Consejo, además de los señalamientos a su presidente?, ¿quiénes eran los consejeros electorales de aquel momento y de dónde provenían?

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), en su artículo 84 estipulaba que el Consejo General estaría conformado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, todos con derecho a voz y voto, los segundos tendrían un cargo con duración de seis años y el presidente del Consejo de tres años, con la posibilidad de ser reelecto una sola vez (CIPPEO, 2008).

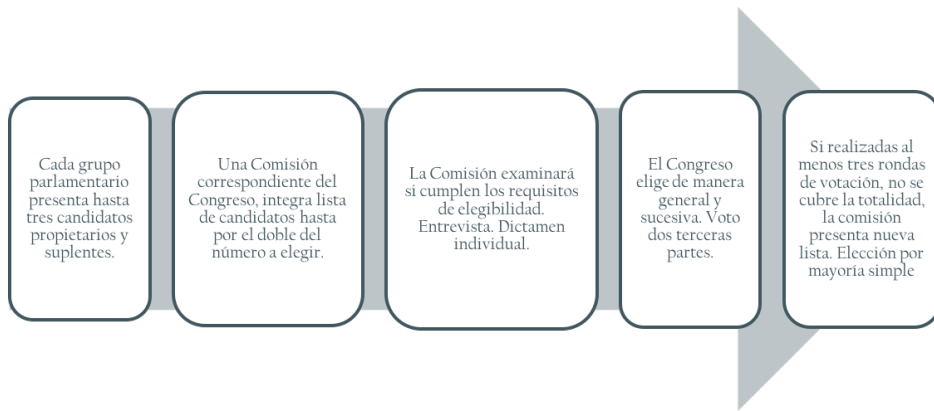
En cuanto a los requisitos para consejero electoral, sólo se exigía ser mexicano por nacimiento; y, como escolaridad mínima, licenciatura, contando con el título por lo menos con tres años de antigüedad, no se especificaba ninguna condición de residencia, vecindad o lugar de nacimiento. En la Figura 1, se describe el proceso de designación de consejeros electorales.

---

10 Un primer reporte de las 23:44 horas (con 80% de las casillas computadas) Gabino Cué ganaba la elección con 421,784 votos sobre Ulises Ruiz, quien tenía 405,324 sufragios. Mientras que en el segundo reporte minutos después Gabino Cué había descendido a 256,114 contra 252,225 votos de Ulises Ruiz, ver Gabino Cué Monteagudo, “Oaxaca... Transición Democrática o Regresión Autoritaria”, Oaxaca, 2004.

11 La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó el Decreto 504 de la Legislatura del Estado, declarando a Ulises Ruiz, Gobernador electo.

FIGURA I. PROCEDIMIENTO DE RENOVACIÓN 2008



Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 85 del CIPPEO.<sup>12</sup>

Como puede observarse, la institución en la que recaía el proceso de designación de los consejeros electorales era el congreso, integrado, por supuesto, por militantes de los partidos políticos con representación en la legislatura correspondiente.

Los consejeros designados para el periodo 2008-2011, casi en su totalidad, fueron los que habían integrado el Consejo General saliente, ocupaban el cargo desde 2002 y sólo fueron ratificados por la LX Legislatura<sup>13</sup> (ver Cuadro 1). La designación la realizó un congreso constituido por 25 diputados del PRI —todos ellos electos bajo la fórmula de mayoría relativa— seis del PRD, cuatro del PAN, uno del PT, tres del PC, uno del Partido Unidad Popular (PUP), uno del Partido Nueva Alianza (PANAL) y uno del Partido Socialdemócrata (PSD) —electos bajo la fórmula de representación proporcional—. La comisión legislativa encargada de integrar la lista, fue la de Concertación Parlamentaria, presidida

12 De darse la falta absoluta de cualquiera de los Consejeros Electorales Propietarios, el Consejo General del Instituto, llamará a los suplentes en el término de cinco días hábiles para que asuman el cargo. En el caso de darse la falta absoluta del consejero presidente el Congreso Local procederá en el más breve plazo a elegir al sustituto, quien concluirá el periodo de la vacante.

13 Decreto 177 de fecha 15 de febrero de 2008. Los consejeros electorales del IEE son electos para el periodo comprendido del 9 de abril de 2008 al 8 de abril de 2011, de conformidad con lo que establece el párrafo segundo del artículo 65 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

por el priista Herminio Cuevas, y con presencia de los líderes parlamentarios de los partidos con representación en el congreso.<sup>14</sup>

El nuevo Consejo fue electo con 39 votos a favor y dos en contra, y quedó conformado con posiciones de los tres partidos mayoritarios, como se muestra en el Cuadro II.<sup>15</sup>

CUADRO II. CONSEJO GENERAL 2008-2011

Nombre	Cargo	Propuesta de:
Lic. José Luis Echeverría Morales	Presidente	PRI
Lic. Salvador Alejandro Cruz Rodríguez	Consejero electoral	PRI
Lic. Genaro Lucas López	Consejero electoral	PRI
Lic. Ariel Orlando Morales Reyes	Consejero electoral	PRD
Lic. Raymundo Wilfrido López Vásquez	Consejero electoral	PRD
Lic. Gil Ruiz Ortega	Consejero electoral	PAN
C. P. Nora Hilda Urdiales Sánchez	Consejero electoral	PAN

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEEPCO.

Para estimar el grado de independencia de este órgano, hay que considerar que tanto el cargo de diputado como el de consejero, son de tres años, y de acuerdo con la propuesta de Méndez, basada en Hartlyn *et al.*, se debe tomar en cuenta el nivel de proporción, que en este caso es de 1, más el número de órganos que intervienen, partidos y congreso, dividido todo entre 2, obteniendo como *nivel de independencia* 1.5; es decir, *bajo*. A ello, hay que añadirle que la mayoría en el congreso —detentada por el PRI— fue quien decidió los nombramientos, cuyas propuestas ocuparon tres espacios en el Consejo General, como lo muestra el Cuadro II.

El indicador sobre el *grado de partidismo* es *alto*, puesto que los dos órganos que intervienen en el nombramiento, son netamente políticos, y no están repre-

14 Dagoberto Carreño Gopar (PAN), José de Jesús Romero López (PRD) y Ángel Benjamín Robles Montoya (PC).

15 Los votos en contra fueron de los diputados Ángel Benjamín Robles Montoya y Zenén Bravo Castellanos (PC). La ausente a esta sesión, fue la diputada Perla Woolrich (PAN).

sentados organismos ciudadanos, ni profesionales en el ámbito electoral; por ello se califica con 1.

En cuanto al nivel de experiencia electoral, una propuesta priista (el presidente) y dos perredistas (consejeros) llevaban seis años en el Consejo; la segunda cuota priista tenía una carrera corta en el Instituto, como funcionario electoral de diversas áreas del mismo.

También hay que destacar que aun cuando el CIPPEO contemplaba la equidad de género como criterio para la integración del Consejo General, éste no se cumplió, ya que sólo una mujer fue incorporada al Consejo en esa ocasión, postulada por el PAN, ella había sido nombrada consejera suplente en 2002 y había sido consejera electoral distrital y municipal del órgano local.

El 14 de agosto de 2008, la LX Legislatura aprobó cambios al sistema electoral local al reformar el artículo 25 de la constitución política, referente a la celebración de elecciones concurrentes en el estado: a partir del año 2010 se efectuarían el mismo domingo las elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos. Antes de esa fecha, las elecciones se efectuaban de manera diferenciada: el primer domingo de agosto las de gobernador y diputados; el primer domingo de octubre, las de ayuntamientos. Para el nuevo Consejo General, el cambio de fecha implicaba la reestructuración de la organización de las elecciones, ya que era necesario emplear mayores volúmenes de recursos materiales, financieros y humanos en una sola fecha.

El CIPPEO fue reformado en noviembre de 2008. Las novedades de la reglamentación electoral incluían la nueva facultad al organismo electoral local para calificar las elecciones, ya que antes de esta reforma correspondía al congreso, erigido en Colegio Electoral, tal atribución en las elecciones de ayuntamientos y la de gobernador. Con esta nueva función del IEE, Oaxaca dejaba de ser el único estado del país en el que sobrevivía esta figura de herencia autoritaria.

La nueva legislación facultaba además al Consejo General para celebrar convenios con el IFE para los procesos electorales locales; designar a los integrantes de los consejos distritales y municipales; integrar las mesas directivas de casillas, cuyos funcionarios serían capacitados por los consejos distritales y auxiliados por los asistentes electorales; aprobar la ubicación de casillas; aprobar los informes de fiscalización que rindan los partidos políticos; otorgar y retirar el registro a partidos políticos locales, hasta entonces sólo existía

uno: el PUP.<sup>16</sup> Un ejercicio democrático que no contempló el CIPPEO fue la organización de debates públicos entre candidatos a cargos de elección popular.

Esta nueva legislación y el órgano electoral constituido en 2008, fueron el marco institucional de la elección concurrente de 2010. Ésta se caracterizó por ser altamente participativa, pues 56.51% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, acudió a las urnas, lo que no sucedía desde 1986.<sup>17</sup> En ellas se produjo el triunfo de la coalición PAN-PRD-PT-PC, que constituyó la antesala al primer gobierno de alternancia; además, por la composición del Congreso y la diversidad de partidos al frente de los municipios donde se eligen a la autoridades municipales por medio de la competencia partidista, se inauguraba el primer gobierno dividido en el estado (ver Cuadro III).

CUADRO III. PLURIPARTIDISMO EN AYUNTAMIENTOS Y CONGRESO

Partido/Coalición	Diputaciones	Ayuntamientos
Unidos por la Paz y el Progreso PAN-PRD-PT-PC	25	74
Por la Transformación de Oaxaca		
PRI-PVEM	16	73
Partido Unidad Popular	1	3
Partido Nueva Alianza	0	2
TOTAL	42	152

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEEPCO.

Por las particularidades políticas que se presentan en el estado de Oaxaca, las facultades de la institución electoral no se circunscriben al régimen de partidos políticos, sino que tiene atribuciones en la coadyuvancia de la organización de elecciones, mediación y/o resolución de conflictos postelectorales, en municipios que se rigen por sus propios sistemas normativos. Una de sus

<sup>16</sup> Capítulo segundo, artículo 92 del CIPPEO.

<sup>17</sup> En 1986 también se realizaron elecciones concurrentes, lo que elevó la participación, pues ésta quedó en 61.65%

funciones principales, con respecto a este régimen electoral es —como en el de partidos políticos—, calificar y dar validez a las elecciones municipales.

Para el año 2010, el número de conflictos postelectorales en municipios que se rigen por ambos sistemas electorales ascendió a 83.<sup>18</sup> Resultado de la conflictividad, el órgano electoral ordenó la celebración de elecciones extraordinarias en 18 municipios; en 12 más, el congreso nombró administradores municipales;<sup>19</sup> como no todas las elecciones extraordinarias fueron exitosas, el Congreso nombró, en total, 45 administradores hasta que no se llegara a acuerdos entre las partes confrontadas, labor que recae en la misma institución electoral y en el administrador en turno. Sin embargo, los actores involucrados resaltaron, en más de una ocasión, la injerencia del presidente del IEE en la postergación de la solución de conflictos o en la nominación de candidatos a puestos de elección en municipios como Santa María Colotepec, Mazatlán Villa de Flores, Santa María Atzompa, Santiago Choápam, Calendaria Loxicha, entre otros.<sup>20</sup>

Si bien el Consejo General tiene entre sus atribuciones calificar y, en su caso, declarar legalmente válidas las elecciones que se rigen por Sistemas Normativos Internos (art. 92, fracc. XXX, CIPPEO), debe acatar las resoluciones que en última instancia determinen los tribunales electorales, local y federal. El Consejo General 2008-2011 fue criticado por calificar y validar elecciones poco democráticas, por retrasar o no cumplir con las resoluciones de los órganos jurisdiccionales, sobre todo, por los casos de municipios que tradicionalmen-

18 Para mayor información al respecto revisar el texto de Díaz *et al.* (2014).

19 La legislación local permite que el administrador permanezca al frente del Ayuntamiento tres años, como máximo.

20 Habitantes de Colotepec se manifestaron afuera de las instalaciones del IEE para denunciar la participación del presidente del Consejo General y del director de Usos y Costumbres en el proceso de elección de la autoridad, que entraría en funciones en enero de 2011. Por otra parte, luego de que el 14 de noviembre de 2010, el Consejo General invalidara la elección de Atzompa, el presidente de las colonias unidas, Joaquín López, manifestó que José Luis Echeverría actuaba a favor del candidato Guillermo Enríquez, violentando el derecho constitucional de votar y ser votado.

En cuanto a la elección de Mazatlán Villa de Flores, el presidente del Consejo General se vio inmiscuido en el proceso electoral al designar a la autoridad. Hubo acusaciones de distinta naturaleza, por ejemplo, a decir del dirigente de la Unión de Comunidades Indígenas de la Cañada y Mazateca, Echeverría Morales le pidió dinero a la candidata Martha Rosas, quien no lo consiguió y, por tanto, no pudo ser presidenta.

Santiago Choápam es uno de los municipios que, por su complejidad sociopolítica, ha sido espacio de confrontaciones políticas frecuentes. En esos conflictos se ha involucrado al árbitro electoral, por ejemplo, marzo de 2011, el representante de agencias municipales y de policía denunció ante los medios de comunicación, la actitud de Echeverría Morales, al no cumplir con el decreto legislativo, que mandata elecciones extraordinarias.

Otro caso es el de Calendaria Loxicha cuyos habitantes, en enero de 2011, denunciaron la imposición de las autoridades municipales, por parte del presidente del Consejo General, por lo que exigieron al Congreso, su destitución del cargo.

te presentan conflictividad electoral: San Juan Mixtepec, San Pedro Ixtlahuaca, Santiago Yaveo y San Miguel Chimalapa.<sup>21</sup>

### III.2 EL ÓRGANO SEMIPROFESIONAL PLURIPARTIDIZADO

Entre los objetivos del nuevo gobierno, estaba la renovación del Consejo General del IEE y la transformación de éste en un órgano de fortalecimiento de la democracia, para ello, llevó a cabo dos procesos, el enfocado en la renovación, propiamente; y el que fortalecería la administración electoral.

La LXI Legislatura modificó el proceso de selección de los consejeros electorales, al reformar diversos artículos del CIPPEO, considerando lo siguiente: cada grupo parlamentario podía proponer hasta tres candidatos propietarios y suplentes; el congreso los elegiría por el voto de las dos terceras partes de los presentes —antes era con las dos terceras partes de sus miembros—; para cumplir con la renovación escalonada, tres consejeros serían designados por tres años y tres más por seis años; el presidente, por tres, teniendo una oportunidad de reelección.<sup>22</sup>

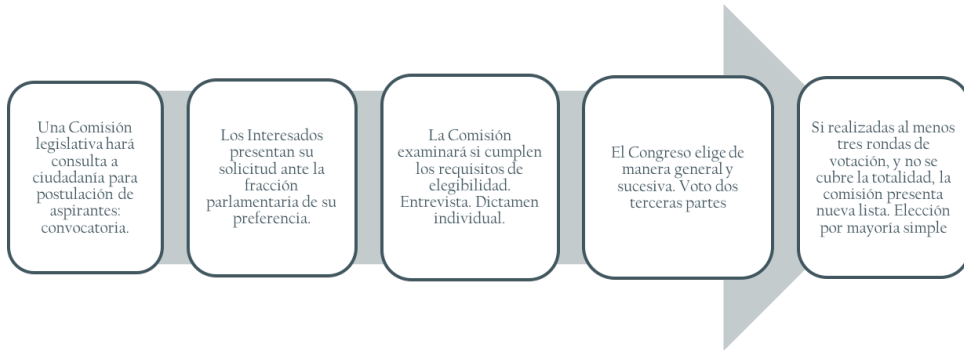
Para la renovación del Consejo General 2011-2014, el congreso emitió una convocatoria pública, pero esta apertura estaba limitada por un requisito: la solicitud de inscripción al proceso de selección tendría que ser presentada ante una fracción parlamentaria, lo que significaba que los interesados debían ser simpatizantes, allegados o tener algún nexo con los dirigentes de algún partido político.

---

21 Para el caso de San Pedro Ixtlahuaca, el Tribunal Estatal Electoral determinó reponer el proceso de elección, pero los consejeros ratificaron su acuerdo, por ello, el Tribunal volvió a anular la elección. El recurso de impugnación se presentó ante el Tribunal Federal Electoral.

22 Ver Decreto 252, aprobado por la LXI Legislatura del Estado, el 9 de marzo de 2011.

FIGURA II. PROCEDIMIENTO DE RENOVACIÓN 2011



Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 85 del CIPPEO.

La comisión legislativa encargada de examinar a los aspirantes, fue la de Administración de Justicia, presidida por el panista Luis de Guadalupe Martínez Ramírez, y con presencia del PRI, PT y PRD.<sup>23</sup> Luego de un tenso proceso en el congreso, al no alcanzarse el voto de las dos terceras partes —por la inconformidad y ausencia del PRI—, se impuso la coalición que había llevado al gobernador en turno al cargo. Todas las propuestas fueron aprobadas por mayoría simple —sólo asistieron 25, de un total de 42 diputados a la sesión—<sup>24</sup> (ver Cuadro IV):

CUADRO IV. CONSEJO GENERAL 2011-2014

Nombre	Cargo	Periodo	Propuesta de:
Mtro. Alberto Alonso Criollo	Presidente	Tres años	PAN-PRD
Mtro. Víctor Leonel Juan Martínez	Consejero electoral	Seis años	PT-PMC

23 Elías Cortés López (PRI), María Mercedes Rojas Saldaña (PRI), Hita Beatriz Ortiz Silva (PT), Leticia Álvarez Martínez (PRD).

24 Ver Decreto 401, aprobado por la LXI Legislatura del Estado, el 11 de abril de 2011.

Nombre	Cargo	Período	Propuesta de:
Mtro. Juan Pablo Morales García	Consejero electoral	Seis años	PMC
Lic. Alba Judith Jiménez Santiago	Consejero electoral	Seis años	PAN
Lic. Víctor Manuel Jiménez Vilória	Consejero electoral	Siete años	PAN
Lic. Norma Iris Santiago Hernández	Consejero electoral	Siete años	PRD
Mtro. David Adelfo López Velasco	Consejero electoral	Siete años	PRD

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el IEEPCO.

Para estimar el grado de independencia de este órgano, hay que considerar que tanto el cargo de diputado como el de consejero son de tres años. La LXI Legislatura había entrado en funciones en 2010 y culminaría en 2013, y los consejeros estarían en el periodo 2011-2014; por tanto, el “nivel de independencia” fue de 1.5; es decir, *bajo*. En esta ocasión fue un Congreso plural quien decidió los nombramientos, por mayoría simple, luego de que el PRI no asistiera a la sesión, tal como se apuntó en el párrafo anterior.

El indicador sobre el “grado de partidismo” es *alto*, puesto que los dos órganos que intervienen en el nombramiento son netamente políticos y no están representados organismos ciudadanos, ni profesionales en el ámbito electoral; por ello se califica con 1, distinguiendo que, a diferencia del primer Consejo, en éste se contemplaron las propuestas de más de tres partidos políticos, y que no se alcanzó la mayoría calificada en la designación, pues ya ninguna fuerza política contaba con la primera minoría.

El nuevo presidente provenía del ámbito académico y tenía una breve experiencia como consejero distrital del IFE en los procesos electorales federales 2006 y 2009; sin embargo, el PRI alegó que su nombramiento fue una propuesta del gobernador, quien, mediante su secretario particular, se inmiscuyó en

el nombramiento.<sup>25</sup> Los demás consejeros electorales fueron propuestos por el PAN, PRD, PT y PMC; en total cuatro con grado de maestría y tres con licenciatura.

Respecto a la cuestión de género, por primera vez dos mujeres se hicieron presentes en el máximo órgano de dirección del IEE. La consejera propuesta por el PAN ya tenía experiencia como consejera distrital y municipal, además de haber sido asesora legislativa; la consejera propuesta por el PRD, contaba con cursos en materia electoral y de género, pero estaba señalada por haber sido representante del PRD ante un consejo distrital del IFE en el proceso 2009, esto significaba un impedimento según los requisitos para ser consejero electoral porque se establecía que los aspirantes debían carecer de vínculos formales con los partidos políticos.

Terminando este procedimiento, que trajo como resultado un nuevo Consejo General, se aprobó la reforma constitucional y legal con la que se dio el cambio de IEE a IEEPCO, mediante la modificación al artículo 114, el cual otorga mayores facultades a los Órganos Constitucionales Autónomos,<sup>26</sup> entre las que destacan la facultad para iniciar leyes y decretos. Se abrogó el CIPPEO de 2008 por el nuevo ordenamiento electoral, que ahora se conocería como el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca (CIPPEEO), también se aprobaron la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca”, y la “Ley de Participación Ciudadana de Oaxaca”.

La nueva legislación contenía elementos novedosos respecto a la designación de los consejeros electorales; uno de ellos era el requisito de ser originario de Oaxaca (art. 20, fracc. I, CIPPEEO), exigencia ausente en la legislación anterior, pues sólo requería ser mexicano por nacimiento o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años; el otro era referente a la elección del presidente del Consejo General, que aplicaría en periodos posteriores: se mandataba que sería el voto de las dos terceras partes de los consejeros el que decidiría quien de ellos fungiría como presidente (art. 27, CIPPEEO).

25 Las dirigencias del PRI y del PVEM denunciaron ante la prensa que Benjamín Robles Montoya —secretario particular de Gabino Cué— dio instrucciones a los diputados aliancistas para la emisión de su voto a favor de las propuestas del gobernador, en el mismo recinto legislativo. Consultado en *Revista Proceso*. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/267778/pri-y-pvem-rompen-con-el-organismo-electoral-de-oaxaca>.

26 En el apartado C de ese artículo se cambiaron las denominaciones siguientes: el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública (IEAIP), por la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca (COTAIPO); el Instituto Estatal Electoral (IEE), por Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO).

De las funciones novedosas para el órgano electoral durante los procesos electorales, figuran: la emisión de convocatorias públicas para integrar los consejos distritales y municipales, que coadyuvan en las elecciones cada tres años; la procuración de la paridad de género al momento de registrar fórmulas de candidatos, al menos en una proporción de 40-60; la integración de una Comisión de Quejas y Denuncias; la facultad y obligación de organizar debates entre los candidatos a los tres cargos; y, el recuento total de votos,<sup>27</sup> las demás funciones se mantenían como en el CIPPEEO.

Para el proceso electoral de 2012-2013 se probó el nuevo diseño institucional del IEEPCO y la legislación electoral, proceso en el que los órganos auxiliares del órgano central se constituyeron por ciudadanos que atendieron la convocatoria que emitió este último, de la misma forma fueron seleccionados quienes cumplirían con la función de capacitar a los probables funcionarios de mesas directivas de casillas.

Como se mencionó en párrafos anteriores, por primera vez se procuró la equidad de género en una proporción 60-40, muestra de ello fue que, de manera inédita, el Consejo General se reservara el registro de aquellas planillas que no cumplían el requisito hasta que los partidos políticos subsanaran esta situación y postularan propietarios y suplentes del mismo género.<sup>28</sup>

Un ejercicio democrático más, estuvo a cargo de la autoridad electoral: la organización de debates públicos entre candidatos a cargos de concejales a los ayuntamientos y al congreso.<sup>29</sup>

El proceso electoral que estuvo a cargo de este Consejo, produjo una participación de 50.57%, cifra alta en comparación con elecciones intermedias anteriores.<sup>30</sup> Otro dato importante es que la disposición legal del recuento de votos, se aplicó en cuatro distritos y seis municipios que presentaron alta competitividad.<sup>31</sup>

---

27 Nuevo CIPPEEO.

28 Con base en el artículo 26, fracción XXV, del CIPPEEO.

29 Cuatro debates se llevaron a cabo, todos entre aspirantes a presidente municipal: de Santa Cruz Xoxocotlán, Santiago Huajolotitlán y la Heroica Ciudad de Tlaxiaco.

30 En las elecciones de 2001 y 2007, la participación fue de 31.08% y 36.42%, respectivamente. Fuente: IEEPCO.

31 Distritos: Miahuatlán, Santiago Pinotepa Nacional, Teotitlán de Flores Magón y San Juan Bautista Tuxtepec; Municipios: Oaxaca de Juárez, Fresnillo de Trujano, Zimatlán de Álvarez, Ciénega de Zimatlán, Silacayoápam, Santiago Juxtlahuaca y San Miguel Tlacamama.

CUADRO V. PLURIPARTIDISMO EN CONGRESO Y AYUNTAMIENTOS

Partido	Diputaciones	Ayuntamientos
PAN	9	25
PRI	17	62
PRD	10	40
PVEM	1	1
PT	1	0
PMC	1	11
PUP	1	5
PNA	1	6
PSD	1	1
Total	42	151*

\*El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación decretó la nulidad de la elección en los municipios de San Miguel Tlacamama (sx-JRC-315/2013) y San Dionisio del Mar (SUP-REC-90/2013).

Fuente: Elaboración propia.

¿Qué pasó con las elecciones de los municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos? 405 elecciones fueron validadas por el Consejo General, en 10 municipios declaró la no verificación de la elección y, en dos, la no validación de la elección.<sup>32</sup>

El consejero presidente, fue señalado por obstaculizar la solución de algunos conflictos en municipios como Santiago Choápam, San Juan Cotzocón, Ánimas Trujano, Tepelmeme Villa de Morelos, San Antonio de la Cal y San Juan Teposcolula; la diputada del PRI, Lilia Mendoza acusó en la tribuna del Congreso, a Alonso Criollo, por «pretender suplantar autoridades ya electas, en colaboración con sectores de las comunidades».<sup>33</sup> En el periodo de este Consejo fueron nombrados 15 administradores municipales,<sup>34</sup> lo que indica la reducción a una tercera parte de las problemáticas municipales, con respecto al 2010.

32 La declaración de validez de una elección se basa en: el apego a las normas establecidas por la comunidad, la mayoría de votos para la autoridad electa y, la debida integración del expediente. (art. 263, CIPPEO).

33 “Alberto Alonso genera conflictos poselectorales: Lilia Mendoza”, diario *Despertar de Oaxaca*. Disponible en <http://despertardeoaxaca.com/alberto-alonso-genera-conflictos-poselectorales-lilia-mendoza-c/>.

34 Información proporcionada por el IIEPCO, el Congreso y el seguimiento periódico a la conflictividad municipal.

En la antesala del término del periodo de este Consejo General, sus miembros con voz y voto tuvieron diferencias al definir la permanencia o no del presidente; fue claramente notoria la conformación de dos bloques, el que apoyaba su permanencia y el que la rechazaba. Según la legislación vigente y el nombramiento, Alonso Criollo concluía su cargo terminados los tres años para los que había sido electo,<sup>35</sup> pero esta fecha se enmarcó en la reforma electoral federal 2014 y siguió en el cargo hasta que se llevara a cabo el nuevo procedimiento de renovación.

### III.3 EL ÓRGANO PROFESIONAL. MODELO NACIONAL SEMICENTRALIZADO: OPLE

El último Consejo General que se integró se inserta en un nuevo modelo nacional semicentralizado, fruto del cambio en el sistema electoral del país, promovido para homogeneizar la funcionalidad de los organismos electorales de las entidades federativas y evitar la injerencia de las autoridades estatales en la conducción de los procesos electorales.

El año 2014 fue paradigmático en materia electoral; la reforma aprobada el 10 de febrero no sólo abrogaba el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), sino que iniciaba un nuevo sistema electoral que modificaba el sistema de partidos y el sistema electoral a nivel nacional, empezando por la modificación estructural, sistemática y nominativa del máximo órgano electoral federal, ahora llamado: Instituto Nacional Electoral (INE), el cual tendría la rectoría de todos los procesos electorales, federales y locales, respetando la autonomía de los organismos electorales de las entidades, mediante las facultades de asunción, atracción y delegación, así como la suscripción de convenios con estos últimos.

La nueva reforma contemplaba el procedimiento para la renovación de los consejeros electorales de las entidades federativas, el cual está previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Por primera vez, los 32 Organismos Públicos Locales (Oples), como se les llamó genéricamente a los institutos electorales locales, tendrían las mismas reglas para

---

35 Asumía el cargo el 9 de abril de 2011 y lo concluiría el 8 de abril de 2014. Fuente: Decreto 401 de la LXI Legislatura del Estado.

la integración de los Consejos Generales, contemplando el escalonamiento de los consejeros.

De acuerdo con el transitorio décimo de la LGIPE,<sup>36</sup> las entidades federativas con elecciones en 2015 debían atender dicha disposición, aún sin haber hecho la adecuación legislativa. Así, 18 estados de la república tendrían que renovar a sus autoridades electorales, entre las que se encontraba Oaxaca.<sup>37</sup>

El procedimiento para seleccionar a los nuevos consejeros comenzó por la sesión del Consejo General del INE, realizada el 6 de junio de 2014, en la cual aprobó el Acuerdo INE/CG44/2015, mediante el que se emitieron los “Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la Designación de Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales”; en esa misma fecha, el Consejo aprobó el Acuerdo INE/CG46/2015, en el que se estableció la integración de las Comisiones Temporales y Permanentes del Consejo General y del Órgano Garante de la Transparencia y Acceso a la Información.

¿Quién sería el órgano facultado para llevar a cabo el procedimiento de selección de los consejeros electorales? Claramente, ya no estaría en manos de un poder netamente político, como es el congreso. Ahora sería el Consejo General del ine, integrado por consejeros ciudadanos. Pero además, todo el proceso de selección estaría observado por los partidos políticos, que podrían hacer observaciones.

El Consejo General tiene entre sus facultades no sólo el nombramiento de los consejeros de los Oples, sino también el procedimiento de remoción, siempre y cuando un consejero incurra en alguna causa grave, por ejemplo: realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral; tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de sus funciones.<sup>38</sup> Ésta, como el nombramiento, también se convierte en una atribución

36 Transitorio Décimo: para los Procesos Electorales Locales cuya Jornada Electoral se realice en 2015, el Consejo General del Instituto deberá desarrollar el proceso de designación de los integrantes de los Consejos Generales de los órganos locales, en los términos de los párrafos 1, 2 y 3 del inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el 30 de septiembre de 2014. Respecto a las demás entidades federativas, la elección se habrá de realizar con antelación al inicio de su siguiente Proceso Electoral.

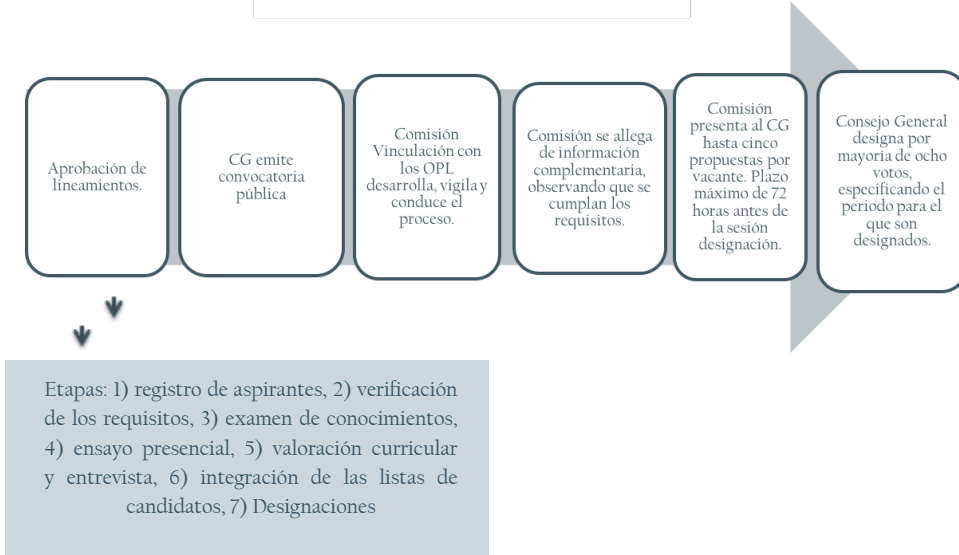
37 Mediante el Acuerdo INE/CG69/2014, el Consejo General estableció que las entidades federativas que renovarían consejeros electorales serían: Oaxaca, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y el Distrito Federal (ahora, Ciudad de México).

38 Capítulo IV, Artículo 102 de la LGIPE, y el “Reglamento para la designación y remoción de las y los Consejeros Presidentes y los consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales”.

centralizada y queda a criterio de lo que considere el secretario ejecutivo del INE como causa grave y como medios de prueba (art. 103, LIGPE).

Centrándonos en el procedimiento que seguiría éste órgano, se inició el proceso de renovación, como ya se mencionó, en la sesión del 6 de junio, y obedeció a lo establecido en el capítulo III, artículo 101, fracciones I-IV de la LIGPE (ver Figura III).

FIGURA III. PROCEDIMIENTO DE RENOVACIÓN 2014



Fuente: Elaboración propia con base en la LIGPE, la convocatoria y los lineamientos.

La Comisión de Vinculación con los Oples, estuvo integrada por los consejeros del Consejo General del INE: Marco Antonio Baños, Adriana Favela, Arturo Sánchez y Ciro Murayama.<sup>39</sup>

Seis de los siete consejeros del IEEPCO se registraron como aspirantes al proceso de selección para la integración del nuevo Consejo, con excepción del consejero David López. Norma Iris Santiago, Alba Judith Jiménez, Víctor Manuel Jiménez y Víctor Leonel Juan aprobaron el examen de conocimientos y formaron parte de las listas de los mejores 25 puntajes de mujeres y hombres,

<sup>39</sup> Se rumoró que estos consejeros fueron propuestas del PRI, PAN y PRD, para arribar al Consejo General. Disponible en <<http://www.elfinanciero.com.mx/politica/conoce-a-los-11-consejeros-del-ine.html>>.

respectivamente; además, de acuerdo con los “Lineamientos para la aplicación y Dictamen del Ensayo Presencial” y a la calificación del ensayo por parte del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, obtuvieron resultado idóneo en esta etapa de la convocatoria.<sup>40</sup> Pese a ello, ninguno fue nombrado nuevamente consejero electoral. La Comisión de Vinculación con los Ople, finalmente consideró siete propuestas que, si bien estuvieron dentro de las 25 mejores puntuaciones del examen y su ensayo fue considerado idóneo, hubo aspirantes que en el examen se posicionaron por encima de las calificaciones de estos últimos.

Para el reciente Organismo Público Local de Oaxaca, los consejeros propuestos y finalmente nombrados, se muestran en el Cuadro vi:

CUADRO VI. CONSEJO GENERAL 2014-2017

Nombre	Cargo	Periodo
Mtro. Gustavo Miguel Meixueiro Nájera	Presidente	Siete años
Mtro. Gerardo García Marroquín	Consejero electoral	Seis años
Lic. Rita Bell López Vences	Consejero electoral	Seis años
Mtra. Elizabeth Bautista Velasco	Consejero electoral	Tres años
Mtro. Filiberto Chávez Méndez	Consejero electoral	Seis años
Mtra. Nora Hilda Urdiales Sánchez	Consejero electoral	Tres años
Lic. Uriel Pérez García	Consejero electoral	Tres años

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Derivado de la reforma electoral federal, por vez primera el órgano encargado del nombramiento de los consejeros electorales locales, ya no fue político-partidista, sino profesional en materia electoral, y contempló la participación del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) y de

40 El INE acordó publicar dos listas con las 25 mejores calificaciones obtenidas en el examen, una de varones y una de mujeres. Los lineamientos fueron aprobados por el Consejo General del INE, mediante Acuerdo INE/CG113/2014.

la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). De acuerdo con los métodos que estamos utilizando, el “grado de independencia” se estima en 2; es decir, *medio*, pues aumentaron las instituciones participantes y su perfil es profesional/académico. Sin embargo, los consejeros del INE siguen siendo propuestos y nombrados por la Cámara de Diputados Federal, que es una instancia política, aunque hay una convocatoria pública que, por tanto, contempla el perfil ciudadano para poder participar.

En cuanto al “nivel de partidismo”, éste puede considerarse *medio*, pues si bien ya ningún partido político participa directamente en la selección, como se señaló antes, el Consejo General del INE todavía está en manos de un órgano partidizado.

De la lista de los mejores, López Vences se había ubicado en el lugar número cinco; Bautista Velasco, en el ocho; García Marroquín, en el 10; Chávez Méndez, en el 16; Meixueiro Nájera, en el 17; y, Pérez García, en el 22.<sup>41</sup> Por último, considerando la valoración curricular y la entrevista,<sup>42</sup> Meixueiro Nájera fue designado presidente del IEEPCO. Como en 2011, la presidencia recayó en un académico, quien también tenía como antecedente su participación en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados; sin embargo, la designación fue criticada, los medios hicieron pública su cercanía con el PRI, pues había sido asesor de José Antonio Hernández Fraguas, cuando éste fue legislador y luego presidente municipal de Oaxaca de Juárez (2007-2010).<sup>43</sup>

De la misma manera, aunque formal y legalmente los partidos no propusieron candidaturas, fuentes informativas develaron la cercanía de los elegidos con las fuerzas partidistas: Gerardo García Marroquín, exfuncionario del IFE y profesor universitario, por su familiaridad con Ricardo Monreal, con el Partido Movimiento Ciudadano (PMC); Rita Bell López Vences, exfuncionaria pública local y profesora universitaria, por ser cónyuge del panista René Mejía, con el PAN; Elizabeth Bautista y Filiberto Chávez, exfuncionarios del IEE, con el PRI; Uriel Pérez, exsecretario general del IEEPCO, cercano al PRD; y Nora Hilda

41 Puede consultarse en [http://www.ine.mx/archivos2/s/OPL/pdf/Resultados/OAX\\_25\\_MUJERES.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/s/OPL/pdf/Resultados/OAX_25_MUJERES.pdf) y [http://www.ine.mx/archivos2/s/OPL/pdf/Resultados/OAX\\_25\\_HOMBRES.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/s/OPL/pdf/Resultados/OAX_25_HOMBRES.pdf).

42 Información disponible en el portal institucional del IEEPCO <http://www.ieepco.org.mx/consejo-general>.

43 Hernández Fraguas es, por segunda ocasión, presidente municipal de la ciudad de Oaxaca (2017-2018).

Urdiales, exconsejera del Consejo General del IEEPCO, cercana al PAN, mismo que la propuso como consejera electoral en el periodo 2008-2011.<sup>44</sup>

Con esta integración y sin tener legislación local adaptada a la federal, pero con una reforma constitucional en materia política-electoral,<sup>45</sup> a este naciente órgano electoral le correspondió la administración del proceso electoral local 2015-2016, en las que se renovaron la gubernatura, el congreso local y 153 ayuntamientos, bajo las disposiciones de la LGIPE y demás normatividad que aprobó el Consejo General del INE.

De acuerdo con la reestructuración nacional, a los Opleles les corresponde la organización de las elecciones locales, pero con la participación del órgano nacional. Para esta elección, el INE reasumió las funciones de capacitación y fiscalización; además de encargarse de la ubicación de casillas y normar lo referente a la integración de los órganos auxiliares del IEEPCO en proceso electoral. La designación de Supervisores Electorales (SE) y Capacitadores Asistentes Electorales (CAE), quienes se encargan de capacitar a los funcionarios de mesas directivas de casillas, fue mediante examen de conocimientos y entrevista, a cargo del INE, por lo que el Consejo General del IEEPCO, por primera vez dejó de nombrar esta figura de manera discrecional. El artículo 248, párrafo 4 de la LGIPE deja en manos del Ople la organización de debates entre los candidatos a gobernador y la promoción de este ejercicio democrático entre los candidatos a diputados y presidentes municipales.<sup>46</sup>

Al nuevo órgano electoral le correspondió también, de acuerdo con las disposiciones federales, decidir sobre el registro de los aspirantes a candidato independiente para gobernador; los que lo intentaron no cumplieron con los requisitos y no pudieron competir. También por normativa federal, se exigió a los partidos políticos registrar candidatos atendiendo el principio de paridad de género: 50% mujeres y 50% hombres. Además, el nuevo IEEPCO aprobó la creación del Partido Renovación Social (PRS), que postuló candidaturas a los tres cargos de elección popular.

---

44 Disponible en <http://www.estado20.com/ladeocho/general/5644-ieepco-para-los-recomendados-y-las-ambiciones-economicas.html>.

45 Decreto número 1263 de la LXII Legislatura, aprobado el 30 de junio de 2015 y publicado en el *Periódico Oficial Extra* del 30 de junio de 2015.

46 Los debates entre candidatos a gobernador se llevaron a cabo los días 29 de abril y 20 de mayo de 2016. Los consejos distritales que organizaron debates fueron: San Juan Bautista Tuxtepec, Oaxaca de Juárez, Zimatlán de Álvarez y Loma Bonita. Los consejos municipales que se encargaron del desarrollo de debates fueron: Oaxaca de Juárez, Huajuapán de León y San Juan Bautista Tuxtepec.

Las elecciones del 5 de junio de 2016 mostraron alta participación y alta competitividad en ayuntamientos y diputaciones. Los contendientes a la primera magistratura del estado, que se ubicaron en primer y segundo lugar fueron Alejandro Murat Hinojosa (PRI-PVEM) y José Antonio Estefan Garfias (PAN-PRD),<sup>47</sup> respectivamente.

Este resultado electoral dio pie a que el primero de diciembre de 2016 tuviera lugar la segunda alternancia política; pues si en 2010 una amplia coalición opositora al PRI logró derrotarlo, en 2016 el PRI derrotó a la coalición PAN-PRD, por lo que retorna a la gubernatura de Oaxaca durante el sexenio 2016-2022. Sumado a ello, el Congreso se torna plural y la históricamente segunda fuerza política es desplazada al tercer lugar, por el posicionamiento del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena); en el ámbito municipal, dos partidos nuevos, una planilla única y la novedosa figura de candidato independiente, reconfiguran el poder y dan al ayuntamiento nuevas formas de conciliar y gobernar (ver Cuadro VII).

CUADRO VII. PLURIPARTIDISMO EN CONGRESO Y AYUNTAMIENTOS

Partido	Diputaciones	Ayuntamientos
PAN	5	18
PRI	16	49
PRD	7	31
PVEM	0	4*
PT	3	16
PMC	0	6
PUP	1	5
PNA	0	2
PSD	0	3
Morena	9	12
PES	1	0
PRS	0	3
Independientes	0	2

47 También contendieron: Salomón Jara (Morena), Benjamín Robles (PT), Manuel Pérez Morales (PSD) y Joaquín Ruíz (PRS).

Partido	Diputaciones	Ayuntamientos
Planilla única*	0	1
Total	42	152

\*La elección del municipio de Santa María Xadani fue invalidada por los tribunales local y federal, derivados de los recursos RIN/EA/08/2016 y acumulados RIN/EA/47/2016, RIN/EA/49/2016, y RIN/EA/50/2016; y SX-JRC-165/2016, respectivamente.

\*La Planilla Única se implementó en el municipio de San Dionisio del Mar, donde una Asamblea Comunitaria a los integrantes de la misma. Este mecanismo se utilizó con la finalidad de brindar estabilidad al Municipio, luego de ser considerado conflictivo.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEEPCO.

Por la disposición federal de paridad de género, fruto de esta elección la LXIII Legislatura se integra por 18 mujeres y 24 hombres, y 38 de 153 municipios que eligen autoridades por medio del sistema de competencia partidista están siendo dirigidos por mujeres.

En cuanto al régimen electoral de Sistemas Normativos Internos, el IEEPCO coadyuvó a vigilar que sus procesos electivos se enmarcaran en las disposiciones constitucionales y legales, además, dentro de los parámetros de derechos humanos. La Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos tiene tareas conciliadoras y de asesoría en los municipios que presentan dificultades para llevar a cabo sus elecciones; durante 2016, 321 de 417 municipios solicitaron la asesoría de esta Dirección para cumplir con los requisitos que hacen posible que las elecciones sean validadas por el Consejo General; además, hubo alrededor de 20 municipios que solicitaron el apoyo institucional para la instalación de sus consejos municipales.<sup>48</sup>

El principio de paridad de género se está aplicando en los municipios de SNI de forma progresiva; es decir, si no había mujeres en los ayuntamientos, se permite que al menos haya una, sin exigirles que la mitad de los espacios sea para ellas, lo que generó diversos conflictos que llevó a más de un municipio a reponer su proceso, además hay municipios en los que si bien la mujeres fueron votadas y designadas para el cargo, pero que no pueden ejercer sus funciones, tanto por obstáculos directos como maquillados. Lo mismo sucede

48 Informe que presentó el presidente del Consejo General del IEEPCO. Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2016/Informe%20Anual%202016.pdf>.

con municipios en los que hubo controversia por la participación novedosa de las agencias y comunidades en el proceso electivo, por lo que se desataron conflictos que van más allá de la competencia del órgano electoral. El Consejo General declaró como no válidas 10 elecciones que, sumados a cinco municipios que no realizaron elección, tienen un vacío de autoridad que los llevaría a celebrar elecciones extraordinarias, pero hasta que eso no suceda, serán designados administradores municipales, a propuesta del gobernador.<sup>49</sup>

#### IV. TRES ORGANISMOS ELECTORALES, UN GOBERNADOR

Los tres consejos que se han descrito, en su composición y funcionamiento, tienen particularidades propias del momento de la consolidación democrática en México y Oaxaca.

CUADRO VIII. COMPARATIVO INDEPENDENCIA/PARTIDISMO

	Índice de independencia	Nivel de partidismo
Consejo General	Grado	Grado
2008-2011	Bajo	Alto
2011-2014	Bajo	Alto
2014-2017	Medio	Medio

Fuente: Elaboración propia.

Como se ha descrito a lo largo del artículo, en los tres periodos, el grado de independencia y el grado de partidismo, sólo variaron una vez, ya que mientras se mantuvo la lógica de que el nombramiento quedara en manos de un órgano partidizado, la conformación del Consejo tuvo un nivel de independencia bajo, y un nivel de partidismo alto. Es decir, la relación independencia/partidismo

<sup>49</sup> Los municipios cuya elección declaró como no válida el Consejo General, son: Tepelmeme Villa de Morelos, Ixtlán de Juárez, Santa Catarina Lachatao, Santiago Atitlán, Totontepec Villa de Morelos, San Sebastián Tutla, Ánimas Trujano, Santa María Sola, San Carlos Yautepec, San Antonio Tepetlapa y Tataltepec de Valdés. Sin embargo, el Tribunal Estatal Electoral revocó el Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-214/2016, del Consejo General del IEEPCO, que invalidaba la elección de San Sebastián Tutla. Los municipios que no llevaron a cabo su proceso electivo, son: Concepción Pápalo, San Pedro Topiltepec, Santo Domingo Ixcatlán, San Juan Bautista Guelache y Santa María Ecatepec.

es inversamente proporcional, pues mientras más alta sea la independencia, más bajo será el partidismo.

El proceso para el nombramiento de los integrantes del Consejo General fue distinto, tanto por el procedimiento como por las instancias que propusieron, nominaron y aprobaron. Para los periodos 2008-2011 y 2011-2014, los órganos encargados de proponer aspirantes fueron netamente políticos, ya que se trató de grupos parlamentarios y, al ser ellos quienes tuvieron el proceso en sus manos, lo volvieron de cierta forma nebuloso y cerrado, bajo sospechas de actuar corporativa y clientelarmente; para el periodo 2014-2017, se observa un proceso más transparente, democrático y meritocrático, al ser resultado de una convocatoria pública aprobada por el Consejo General del INE, la que inició el procedimiento.

En los primeros dos consejos, las propuestas finales fueron integradas por comisiones legislativas, en las que PAN, PRI, PRD, PT y PC tenían presencia. Los consejeros del tercer Consejo, quienes se encuentran en ejercicio, fueron nominados por la Comisión de Vinculación del INE, que se presume apegada a los principios que no se detallan en los documentos que rigen el actuar del Congreso.

También hay que destacar que quien aprobaba era el pleno del congreso y que, a partir del modelo semicentralizado, lo hace el Consejo General, aunque todas las etapas están revisadas por las fuerzas partidistas. La estructura de quién propone, quién nombra, quién aprueba y quién remueve —en su caso—, se muestra a continuación:

CUADRO IX. ÓRGANOS FACULTADOS PARA EL NOMBRAMIENTO

Nombramiento				
Consejo General	Órgano que propone	Órgano que nombra	Órgano que aprueba	Órgano que remueve
2008-2011	Grupos Parlamentarios	Comisión legislativa	Pleno	No se contempla
2011-2014	Grupos Parlamentarios	Comisión legislativa	Pleno	No se contempla
2014-2017	Convocatoria pública	Comisión Vinculación INE	Consejo General INE (Ocho votos)	Consejo General INE (Ocho votos)

Fuente: Elaboración propia.

El primer Consejo General, denominado órgano partidizado clientelar, se inscribió en el contexto de los autoritarismos subnacionales (Gibson, 2006), era un resabio de aquellos que operaban cuando el gobernador tenía poder sobre las instituciones del sistema político oaxaqueño y negociaba posiciones con los partidos de oposición, el caso aquí presentado se da en el ocaso de ese sistema, ya que funcionó en un contexto de apertura política local y nacional, el PAN gobernaba el país y tanto el Congreso federal como el local tenían presencia pluripartidista. Estas condiciones a nivel local, permitieron que la elección de 2010 estuviera más vigilada.

El segundo Consejo General, caracterizado como semiprofesional pluripartidizado, funcionó en el primer gobierno de alternancia, el cual proponía una Reforma del Estado, que contemplaba la autonomía de los órganos no partidistas, aunque en la práctica el nuevo Consejo resultó ser de cuotas, pero su origen fue una convocatoria pública, entrevistas y valoración curricular.

El último Consejo analizado, que por el procedimiento puede caracterizarse como profesional en un modelo nacional semicentralizado, opera en el contexto donde el ámbito federal está gobernado por el PRI y el estatal por una coalición (PAN-PRD-PT-PMC). A nivel federal, la propuesta de reformar los organismos electorales locales resultó, con notorias oposiciones y críticas, de los acuerdos entre PAN, PRI y PRD, con el argumento de profesionalizarlos y tenerlos bajo la rectoría del INE. Este Consejo también resultó cercano a partidos políticos.

Pasando a otro aspecto, ¿cuál es el nivel de representatividad por género, la injerencia partidista y la experiencia electoral en cada caso?

CUADRO X. CONFORMACIÓN DE LOS CONSEJOS

Consejo General	Requisito de perfil profesional	Experiencia electoral	Conformación por género	Injerencia partidista
2008-2011	-Título profesional licenciatura	Media	6 hombres; 1 mujer	Directa Tripartidista
2011-2014	-Título profesional licenciatura	Media	5 hombres; 2 mujeres	Directa Multipartidista
2014-2017	-Título profesional licenciatura	Alta	4 hombres; 3 mujeres	Indirecta Multipartidista

Fuente: Elaboración propia.

Uno de los requisitos de elegibilidad es contar con título profesional del nivel licenciatura, como mínimo, aunque en ningún caso se establece un perfil compatible con las funciones del cargo, lo que no significa —necesariamente— falta de experiencia político-electoral o mayor/menor capacidad de desempeño de las funciones. En el primer Consejo, seis de los siete consejeros tenían el grado de licenciatura en derecho, y una el de licenciatura en contaduría; en el segundo, cuatro miembros eran abogados, y los tres restantes tenían un posgrado en alguna ciencia social; en el tercero, cuatro tienen posgrado en áreas de políticas públicas, sociología, derecho y opinión pública, dos son abogadas y uno es politólogo.<sup>50</sup>

Como se observa en el cuadro anterior, conforme se legisla a favor de la paridad de género, la presencia de hombres y mujeres en los órganos electorales se equilibra. En el primer Consejo, la mujer representó apenas el 14.28%, pues sólo una estuvo en funciones; en el segundo, el 40% fue de mujeres; para el tercer Consejo, el porcentaje se elevó a 42.85% y están presentes la mujer que participó en el primer Consejo analizado, más otras dos.

En los tres periodos estudiados, la injerencia partidista tiene presencia en la designación: en 2008-2011, se cerró en los tres partidos más grandes —PAN, PRI, PRD—; en 2011-2014 y 2014-2017, los consejos se muestran multipartidistas, aunque teórica y legalmente, el último se considera más alejado de las influencias de los partidos políticos.

La experiencia electoral se estima en *media* para los dos primeros casos y en *alta*, para el último, puesto que el Consejo General del INE, con base en la LGIPE y en los lineamientos para renovar los consejos de los Oples, valoró este aspecto. Sin embargo, y atendiendo a las particularidades del caso Oaxaca, ningún consejero del Consejo General del INE puso sobre la mesa si a los aspirantes a consejeros por esta entidad, se les solicitaría experiencia en el ámbito del régimen de Sistemas Normativos.

Los primeros dos consejos estuvieron influenciados por el gobernador; el tercero, está más alejado de esa figura, pero en la reestructuración electoral nacional participaron los tres partidos con mayor representatividad histórica, partiendo de la propuesta del partido del presidente.

Como se mostró a lo largo del documento, los dos primeros presidentes de los consejos se inmiscuyeron en las elecciones municipales y en los conflictos

50 La consejera Nora Hilda Urdiales, quien se desempeñó en el primer Consejo General analizado, siendo contadora pública, para el tercer Consejo ya tiene una maestría en Gobierno y Políticas Públicas.

en municipios que se rigen por sus Sistemas Normativos Internos, no permitiendo la pronta solución, cuando el CIPPEO mandata que el presidente y los consejeros deben agilizar los trabajos de mediación del conflicto y así, impedir que, en los casos donde el congreso haya nombrado administradores, el tiempo de ejercicio de éstos sea igual o menor al estipulado en la ley. El último, aunque en menor proporción, ha sido señalado por comunidades indígenas de no respetar su autonomía, de validar elecciones no transparentes, donde hubo injerencia de funcionarios del IEEPCO, o no validar elecciones que sí fueron reconocidas por la ciudadanía.<sup>51</sup>

Como sucede con el INE, el IEEPCO también ha sido señalado por los actores políticos y comunitarios como la instancia responsable de lo que pasa antes, durante y después de los comicios, y si bien es el organismo encargado de la democracia procedimental, hay asuntos políticos que influyen en las elecciones y rebasan las atribuciones del instituto.

## CONCLUSIONES

¿Cuáles son los retos del órgano electoral y hacia dónde va la profesionalización del Consejo General del IEEPCO?

El nacimiento de este órgano estuvo marcado por la clara injerencia del Ejecutivo estatal, tanto por el diseño institucional contemplado en las disposiciones legales, como por la actuación del mismo en los asuntos electorales.

Con las reformas electorales federales, a las que está obligada a adecuarse la normatividad estatal, formalmente el nombramiento de los consejeros electorales y el presidente, quedó a cargo de las fracciones parlamentarias, pero en la realidad el gobernador destruía este diseño al proponer al presidente. Con incorporación de la convocatoria pública para el reclutamiento de los aspirantes a partir de la cual se integró el segundo Consejo General analizado,

---

51 Hubo municipios en los que, por su conflictividad y la cantidad de actores participantes, y a petición de las autoridades municipales, coadyuvó el IEEPCO en la instalación de consejos electorales, o vigilancia del desarrollo de la asamblea. El 27 de diciembre, habitantes de Santiago Xiacuí protestaron afuera de las oficinas del Instituto, acusando a la consejera Nora Hilda y al funcionario electoral Aristeo Ceballos, de manipular la elección. Habitantes de San Carlos Yautepec se manifestaron contra el órgano electoral, para que el Consejo General no validara la elección en la que no todo el municipio participó y donde resultó electo el tío de la diputada Sofía Castro. Disponible en <http://libertad-oaxaca.info/habitantes-de-san-carlos-yautepec-cuelgan-cabeza-de-cerdo-frente-al-ieepco/>.

se trató de paliar la intromisión partidista; sin embargo, en los hechos se mantuvo la injerencia partidista.

Analizando las particularidades de Oaxaca, se puede formular la pregunta: los requisitos y procedimientos estandarizados a nivel nacional para la integración del Consejo General de cada entidad, ¿son totalmente aplicables en el contexto oaxaqueño? Por ejemplo, en Oaxaca cada año, y durante casi todo el año, se llevan a cabo procesos electorales por el régimen de sistemas normativos indígenas, recuérdese que aquí existen sistemas electorales diferenciados en el ámbito municipal, por ello, ¿la experiencia electoral que se les exige a los aspirantes a consejeros, sólo debe restringirse a la democracia occidental? Habría que evaluar si éste sería un requisito adicional para la entidad en cuestión.

En la actualidad, con las disposiciones constitucionales y legales federales, el Ejecutivo estatal ha dejado de influir, como lo hacía anteriormente, sobre el Consejo General del órgano electoral. Los partidos políticos tampoco pueden someter a los consejeros, pues aunque haya afinidades ideológicas, su cargo es meritocrático, al obedecer a un proceso de selección que consta de diversas etapas, las cuales pretenden medir el grado de conocimiento técnico electoral y las experiencias y alternativas de solución que los aspirantes pueden proponer en el ensayo y en la entrevista.

Hace falta armonizar la legislación local con la federal, pero además, poner en marcha el desarrollo cabal del Sistema Profesional Electoral, para conseguir la eficacia plena del órgano electoral en los dos sistemas electorales con los que cuenta Oaxaca. En general, los organismos electorales locales han funcionado sin contar ni haber desarrollado un Servicio Profesional Electoral, las excepciones son los órganos electorales del Estado de México y de Ciudad de México. Para trabajar de manera coordinada con el INE, durante el proceso electoral local 2015-2016, en Oaxaca se observaron dificultades de infraestructura y personal, puesto que no cuenta con instancias distritales y municipales de manera permanente, como el de las juntas distritales del organismo nacional.

En igual manera el nuevo organismo enfrentó dificultades porque la legislación electoral local no ha sido armonizada con la federal. La ley local diseñada en 2010 para otras circunstancias aún está vigente y opera en tanto no se contraponga con la federal. Esas condiciones obligaron al IEEPCO (Ople-Oaxaca) a consultar constantemente al INE, ya que por la estructura de éste y su personal adscrito al Servicio Profesional Electoral (SPEN), tenía alternativas de solución

al momento de la capacitación y el desarrollo de los cómputos, por ejemplo. Pudieron haber sido solo consultas por cuestiones técnicas, pero igualmente es una nueva forma de dependencia.

Un reto más que enfrenta el IEEPCO es la cantidad de atribuciones que se le han conferido —al igual que sucede con el órgano federal—, atribuyéndole la misión de salvaguardar la democracia, sin considerar el papel relevante de los actores de las contiendas y de los gobiernos: partidos políticos, candidatos, representantes en los congresos, autoridades electas y medios de comunicación, por citar algunos.

Existen municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas, que por su complejidad geográfica o política recurrentemente presentan problemas al momento de su elección o donde el proceso electoral es una oportunidad para presionar a los actores que se niegan a negociar la entrega de recursos —tanto dentro como fuera del municipio—, el reclamo de reconocimiento o la participación de otras ciudadanías en la toma de decisiones municipales, entre otras. Es al Consejo General a quien corresponde validar y calificar las elecciones por ese sistema electoral y, en caso de conflicto, trabajar para que haya elección extraordinaria en el corto plazo.

Al igual que en los procesos anteriores, el órgano electoral ha enfrentado un significativo número de conflictos en las elecciones de los cabildos municipales y su desempeño ha sido cuestionado por distintos actores políticos comunitarios, incluso por los representantes de los partidos políticos que supuestamente deberían estar ausentes en este tipo de elecciones. La complejidad municipal rebasa el terreno de la competencia del IEEPCO, que si bien ha ido diseñando ejercicios competitivos, el reconocimiento de derechos de los grupos vulnerables al interior de los municipios no ha sido plenamente aceptado y puesto en práctica. Los conflictos aún persisten y son de la misma naturaleza que en el pasado, de ello ha dado cuenta la prensa local.<sup>52</sup>

Los actores involucrados en el proceso electoral, deben estar convencidos de que ahora dos instancias electorales administrativas garantizarán sus derechos. La mayor profesionalización del INE es la que ahora guía el desarrollo profesional de las instituciones locales y, mantiene y eleva el nivel de inde-

52 “Destituyen a mujeres electas tras asumir cargos”. Disponible en <http://www.ororadio.com.mx/noticias/2017/01/destituyen-a-mujeres-electas-tras-asumir-cargos/>. El conflicto se originó por inconformidades en la elección de autoridades municipales; sin embargo, también hay problemas de tipo económico, social y agrario. “Desplazados exigen justicia”. Disponible en <http://imparcialoaxaca.mx/policiaca/fNk/desplazados-exigen-justicia>.

pendencia e imparcialidad de éstos, aun cuando se les señala de estar partidizados, condición que en Oaxaca tiene una mayor percepción negativa ya que en las elecciones municipales de más de un 70 la competencia partidista está legalmente excluida.

Es por ello también que el órgano electoral oaxaqueño tiene facultades adicionales y lo diferencian de otros órganos porque se ocupa también de un sistema electoral para las elecciones municipales en las que privan normas consuetudinarias que no necesariamente comulgan con el cuerpo doctrinario de la democracia liberal, lo que significa un reto para el efectivo desempeño de su máxima instancia: el Consejo General.

## REFERENCIAS

- ACKERMAN, John A. *Organismos Autónomos y democracia. El caso de México*. México: UNAM-Siglo XXI, 2007.
- ANAYA, Alejandro. La política del reconocimiento en Oaxaca: la preservación de una gobernabilidad priísta y el desarrollo del proyecto de autonomía indígena en el estado. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, 2003, xxiv: 267-305.
- AUDELO Cruz, Jorge M. ¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática. *Estudios Sociales*, 2004, XII.
- CUÉ Monteagudo, Gabino. *Oaxaca: Transición Democrática o Regresión Autoritaria: lucha contra el fraude y la elección de Estado del sur de México*. México: s/e, 2004.
- DÍAZ, Fausto *et al.* Oaxaca. Elecciones 2010. En JIMÉNEZ, Margarita. *Calidad de la democracia en elecciones para gobernador en el Sur-Sureste de México*. México: Plaza y Valdés, 2014.
- EMMERICH, Gustavo. Los organismos electorales locales: panorama, contribución a la democracia y perspectivas. En EMMERICH, Gustavo *et al.* *Los procesos electorales desde la perspectiva local. Trayectorias, retos y aportaciones de los organismos estatales electorales y del Distrito Federal*. Colección Sinergia, México: IEDEF.
- FAUSTINO, Antonio. *Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía: los casos del IEDEF y el IEEM*. México: IEEM, 2016.

- GIBSON, Edward. Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos*, 2006, 14: 204-237.
- HARTLYN, Jonathan; MCCOY, Jennifer; y MUSTILLO, Thomas M. La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina Contemporánea. *América Latina Hoy*, 2009, 51: 15-40.
- IDEA. *Diseño de Administraciones Electorales. Avance del manual del IDEA Internacional*. Suecia: IDEA, 2006.
- LÓPEZ Velasco y YESCAS, Isidoro. *Organismos de Administración Electoral a Nivel Subnacional: El Caso Oaxaca, México*. Ponencia presentada en el xxv Congreso Nacional de Estudios Electorales. México: 2014. Disponible en <https://somee.org.mx/congresos-antiores.php?a=dia&c=3>.
- MEDINA Peña, Luis. *Invencción del Sistema Político Mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México*. México: FCE, 2012.
- MÉNDEZ, Irma. Los órganos de administración electoral y la calidad de las elecciones locales en México: un análisis de los institutos electorales estatales. En MÉNDEZ, Irma y LOZA, Nicolás. *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*. México: FLACSO, 2013.
- MÉNDEZ, Irma. Órganos de Administración electoral en América Latina, 2010-2012. México: TEPIJ, Colección Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, 2014.
- MERINO, Mauricio. México: la transición votada. *América Latina Hoy*, 2003, 33: 63-72.
- MOLINA, José y HERNÁNDEZ, Janeth. *La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores. El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas*. Ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Chicago, Illinois: 1998. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa98/Molina-Hernandez.pdf>.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

## DOCUMENTOS:

- CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca. Aprobado mediante decreto 723.

Jorge Hernández Díaz y Flor Denisse Pérez Chávez  
Construyendo la autonomía institucional de un organismo electoral local: el caso de Oaxaca en el primer  
gobierno de alternancia (2010-2014)

CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado  
de Oaxaca. Aprobado mediante decreto 1335.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Diario Oficial de la  
Federación. México: 23 de mayo de 2014.

LINEAMIENTOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA LA DESIGNACIÓN DE CONSEJEROS  
ELECTORALES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES. Aprobados mediante Acuerdo  
INE/CG44/2015.

