

¿EL FIN DE LA AUTONOMÍA? LOS PODERES Y EL INE EN TIEMPOS DEL PRESIDENTE LÓPEZ OBRADOR

THE END OF AUTONOMY? STATE POWERS AND THE NATIONAL ELECTORAL INSTITUTE (INE) DURING THE PRESIDENCY OF LÓPEZ OBRADOR

JEAN-FRANÇOIS PRUD'HOMME 
Centro de Estudios Internacionales,
El Colegio de México, México
jfprud@colmex.mx

RESUMEN: El objetivo de este artículo es analizar el conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y el Instituto Nacional Electoral (INE) durante el sexenio del presidente López Obrador, principalmente en torno a la autonomía de dicho instituto. El análisis se inscribe en la perspectiva de los estudios sobre el fenómeno de la erosión democrática. En palabras de Nancy Bermeo, “cómo las acciones del Estado debilitan o eliminan las instituciones políticas en las cuales se sustenta un régimen democrático”. Se reconstruyen las etapas del conflicto a partir de las estrategias elaboradas por las distintas partes, así como la movilización de recursos a su disposición, sean éstas de orden administrativo, jurídico, legislativo, político o discursivo.

Palabras clave: autoridades electorales; órganos constitucionales autónomos; división de poderes; retroceso democrático.

ABSTRACT: This article examines the institutional conflict between the Executive and Legislative branches and Mexico's National Electoral Institute (INE, in Spanish) during the period of President Andrés Manuel López Obrador's administration, with a particular focus on the autonomy of the electoral authority. The analysis is framed within the perspective of democratic erosion, defined by Nancy Bermeo as the “state-led debilitation or elimination of the political institutions sustaining an existing democracy.” By tracing the evolution of this conflict at its different stages, the article highlights the strategies

employed by the involved actors and the mobilization of resources at their disposal, whether administrative, legal, legislative, political, or discursive.

Keywords: electoral agencies; autonomous constitutional entities; checks and balances; democratic backsliding.

Fecha de recepción: diciembre de 2024.

Fecha de aceptación: mayo de 2025.

Fecha de publicación en línea: 11 de junio de 2025.

El sexenio del presidente López Obrador estuvo marcado por tensiones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y las autoridades electorales, principalmente el Instituto Nacional Electoral (INE). Más allá de los intercambios retóricos entre el titular del Poder Ejecutivo y los funcionarios electorales, se estaban enfrentando dos concepciones de la democracia y de los arreglos institucionales que las acompañan: una versión contemporánea del modelo tradicional de separación de los poderes y otra que, retomando un concepto de Nadia Urbinati, podemos calificar de “mayoritarismo radical”.¹ Los resultados de las elecciones legislativas de 2018 y, luego, de 2021 pusieron fin a la situación de gobierno dividido que prevalecía en México desde 1997, en la que el titular del Poder Ejecutivo no tenía la mayoría en, por lo menos, una de las dos Cámaras del Congreso.

A falta de la mayoría calificada de dos tercios, que les hubiera permitido la aprobación de reformas constitucionales sin tener que negociar con los partidos de oposición, Morena y sus aliados legislativos podían por lo menos llevar a cabo por sí solos reformas a las leyes secundarias y esperar obtener la mayoría calificada en un futuro cercano. Esta nueva correlación de fuerzas en el Congreso permitió romper una dinámica propia de la democratización del sistema político mexicano en la que los partidos en competencia tenían que acordar consensualmente las reglas del juego en ciclos de ensayo y error marcados frecuentemente por la alternancia entre elecciones y reformas electorales. En ese contexto es que debe entenderse la relación tensa entre el gobierno del presidente López Obrador que intentó, durante gran parte del sexenio pasado,

¹ En el primer caso, me refiero a lo que Craig Calhoun define como “republicanismo constitucional”. Calhoun, Gaonkar y Taylor 2022, 50-51. Dicho modelo se apoya en la preeminencia del Estado de derecho, la presencia de un sistema de equilibrio entre poderes y la existencia de una esfera pública vigorosa. La noción de “mayoritarismo radical” es desarrollada en Urbinati 2019, 190-192. Consiste en crear condiciones para que se reproduzcan en el poder las fuerzas de la mayoría “buena”, sin por tanto revocar las libertades políticas o eliminar sus adversarios.

limitar y subordinar la autonomía del INE y las autoridades electorales que buscaban defenderla.

La primera sección de este artículo coloca el análisis del conflicto en el marco de los estudios sobre el fenómeno de la erosión democrática, aportando elementos para analizar la diversidad de procesos y estrategias en los cuales se apoya. El segundo apartado da cuenta de las características del INE como órgano constitucional autónomo y su centralidad en la arquitectura institucional del cambio de régimen en México. La tercera repasa las decisiones y resoluciones tanto del gobierno como de las autoridades electorales que alimentaron el conflicto entre ambas partes a lo largo del sexenio. La cuarta sección trata de las iniciativas de reforma electoral presentadas por el Poder Ejecutivo y las respuestas que suscitaron a nivel legal, social y político. Por último, la conclusión retoma la discusión sobre la autonomía de los organismos electorales y sus relaciones con los poderes Ejecutivo y Legislativo en un contexto de gobierno mayoritario.

Aun si no constituyen un relato continuo y exhaustivo de la relación entre el Poder Ejecutivo y el INE a lo largo del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador, estas secciones están interrelacionadas y buscan dar cuenta de una dinámica peculiar, en la que las partes involucradas entraron en una relación de interacción estratégica que se apoyó en una movilización de recursos administrativos, jurídicos, discursivos y abiertamente políticos, dentro y fuera de las instituciones del Estado. En el trasfondo de esos episodios de confrontación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y el INE estaban en juego la concentración del poder en la rama ejecutiva del gobierno y la autonomía constitucional conferida al organismo electoral y, de manera más profunda, el significado de tener un mandato electoral mayoritario en un régimen democrático de separación de los poderes. En este caso, llama la atención el recurso recurrente al Poder Judicial para arbitrar diferencias entre ramas del Estado, dando lugar a distintas interpretaciones del papel que juega ese poder en el funcionamiento de un régimen democrático. A saber, si es un obstáculo

a la expresión directa de la voluntad del pueblo, como lo han expresado con frecuencia miembros del gobierno, o más bien el garante de un sistema constitucional de derechos apoyado en contrapesos.

El objetivo de este artículo es analizar, a nivel micro, en un campo restringido de la actividad pública, las interacciones estratégicas entre un gobierno que busca modificar, en nombre de un proyecto de transformación de la sociedad (la muy mencionada Cuarta Transformación), el diseño institucional resultante del proceso de democratización del régimen autoritario mexicano y un organismo constitucional autónomo que fue durante años el símbolo de dicho proceso de democratización. Este análisis pretende, en los límites de su objeto de estudio, contribuir a explicar en distintos niveles –el administrativo, el político y el legal– el proceso de cambio político que vivió el país de 2018 a 2024.

MAYORÍA, MINORÍAS Y EROSIÓN DEMOCRÁTICA

Mi análisis se inscribe en el marco de los estudios sobre un fenómeno que ha sido identificado como “retroceso o erosión democrática”. En su acepción más primaria, se refiere a “las acciones del Estado que debilitan o eliminan instituciones políticas en las cuales se sustenta un régimen democrático”.² Como bien lo precisa Nancy Bermeo, el concepto abarca una multiplicidad de procesos que consisten en afectar la calidad de la vida democrática mediante acciones que se despliegan en el marco de instituciones –o más bien de arreglos institucionales– que fueron establecidas para promover la democracia. El proceso que nos interesa aquí corresponde a lo que la autora caracteriza como “crecimiento desmedido del Poder Ejecutivo” que tiene lugar cuando “los detentores electos del Poder Ejecutivo debilitan uno por uno los contrapesos a dicho poder, emprendiendo una serie de cambios institucionales

² Retomo aquí la definición de Nancy Bermeo 2016, 5.

que disminuyen la capacidad de la oposición para cuestionar las preferencias del Ejecutivo”.³ Esas acciones suelen pasar por cambios en el marco constitucional, pero no siempre. A veces se dan parcialmente dentro del marco administrativo-legal existente.

En el trasfondo de estas acciones, hay dos concepciones del modelo de régimen democrático. La primera pone el énfasis en la necesidad de buscar un equilibrio entre los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo. Sin entrar a fondo en una vieja discusión de la filosofía política, suele asociarse con el pensamiento de Montesquieu, Sièyes y Madison. Su expresión contemporánea se encuentra en lo que Calhoun define como “republicanismo constitucional”, es decir, un modelo que se apoya en la preeminencia del Estado de derecho, la presencia de equilibrio entre poderes y la existencia de una esfera pública vigorosa.⁴ Blokker se refiere a algo similar cuando explica los imaginarios constitucionales modernistas y democráticos. El primero se inscribe en la tradición liberal de limitación del poder soberano por medios legales, mientras que el segundo está asociado a la promoción de la igualdad, la libertad y el autogobierno por la vía constitucional.⁵

Una segunda concepción se apoya en la noción de mayoría como expresión directa de la voluntad general y fundamento de la legitimidad de los regímenes democráticos. Ésta encuentra su expresión más pura en el pensamiento de Rousseau. Ahora bien, los regímenes democráticos suelen asentarse en una combinación de elementos de ambos modelos que, idealmente, se refuerzan mutuamente. Cuando uno de esos modelos impone su predominio, se corre el riesgo de establecer o una “tiranía de las minorías” o un “mayoritarismo radical”. El primer concepto se refiere a la manipulación de los mecanismos de representación popular y al uso de los contrapoderes para asentar el dominio de grupos minoritarios. El

³ Bermeo 2016, 10.

⁴ Calhoun, Gaonkar y Taylor 2022, 50-51.

⁵ Blokker 2019, 538-539.

segundo consiste en crear condiciones institucionales favorables para que se mantengan en el poder, mediante un proceso de reificación del concepto de mayoría, las fuerzas de la mayoría “buena”.⁶ El proceso que analizo aquí se inscribe en esta segunda tendencia. Se asemeja en muchos aspectos a lo que Blokker define como “constitucionalismo populista”, es decir un imaginario constitucional que “rechaza la limitación del poder político mediante normas legales, así como su sujeción a disposiciones jurídicas superiores, promoviendo más bien un orden constitucional fundamentado en la soberanía popular y sus facultades constituyentes”.⁷ A menudo, la promoción de ese orden se da mediante la instrumentalización de una representación mayoritaria temporal o esperada, real o fabricada, recurriendo a la reforma constitucional como procedimiento de la actividad política ordinaria.

El caso estudiado aquí es un poco más complejo en la medida en que la amenaza de reforma constitucional es sólo un recurso entre otros utilizado por el gobierno para limitar y subordinar a sus intereses la autonomía del INE. En un contexto en el cual este instituto buscaba defender su mandato de autonomía constitucional y el gobierno intentaba restringirlo, se movilizaron también por ambas partes una serie de recursos de orden administrativo, legal, discursivo y político dando lugar a lo que defino como una dinámica conflictiva de interacción estratégica que se desplegó dentro y fuera del aparato estatal.

Utilizo el concepto de interacción estratégica en la perspectiva desarrollada por Crozier y Friedberg para estudiar las relaciones de poder en el seno de las organizaciones, incluyendo desde luego la organización estatal en toda su

⁶ La discusión de la relación entre mayorías y minorías en regímenes democráticos es un tema complejo que rebasa el marco de este artículo. Para una discusión del concepto de “tiranía de las minorías”, véanse Levitsky y Ziblatt 2023, 144-147, mientras que la noción de “mayoritarismo radical” se encuentra en Urbinati 2019, 102-104.

⁷ Blokker 2019, 539.

complejidad.⁸ El argumento de estos autores se resume en que, en el seno de las organizaciones, distintos actores desarrollan estrategias para conseguir sus objetivos y, para lograrlos, movilizan una serie de recursos formales e informales y entablan relaciones que son, en esencia, relaciones de poder de carácter asimétrico. La reconstitución de la dinámica a la cual dan lugar esas relaciones permite dar cuenta de la vida interna de las organizaciones. Crozier y Friedberg hacen uso del concepto de juego para dar cuenta de esta dinámica. Prefiero hablar de interacción estratégica.

En el caso que nos interesa, este enfoque permite rastrear de manera más precisa y detallada un fenómeno de retroceso democrático que se dio por la vía de lo que Bermeo identifica como el crecimiento desmedido del Poder Ejecutivo. Se trata de un proceso complejo que se desarrolló, en parte, en el seno del aparato administrativo-legal del Estado y en parte en la esfera pública. Este artículo busca reconstruir en el tiempo la dinámica del conflicto al cual dio lugar, apoyándose en documentos oficiales del INE, de la Cámara de Diputados y de la Presidencia de la República, en recursos legales y sentencias de tribunales y, desde luego, en información de prensa.

EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE) COMO ORGANISMO AUTÓNOMO

La última década del siglo xx mexicano estuvo marcada por la transformación del régimen autoritario, que había permitido el mantenimiento del Partido Institucional Revolucionario (PRI) en el gobierno durante setenta años.⁹ Ese régimen se apoyaba, entre otros pilares, en una concentración del poder en manos del presidente en turno mediante prácticas

⁸ Crozier y Friedberg 1977, 144-147.

⁹ Tomo en consideración, desde luego, sus primeras formas organizativas en el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y el Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

institucionales formales e informales, que se traducían en lo que se ha calificado como “hiperpresidencialismo”, así como en un sistema electoral semicompetitivo que aseguraba la hegemonía continua del partido gobernante.¹⁰ La movilización de varios sectores de la sociedad, de los partidos de oposición y la propia evolución del sistema político permitieron la instauración gradual y negociada de un régimen democrático, por más deficiente que fuera.¹¹ Entre las múltiples reformas que llevaron a esa transformación, cabe resaltar las que contribuyeron a fortalecer los arreglos institucionales de separación de poderes, limitando las facultades del Poder Ejecutivo, fortaleciendo las de los poderes Legislativo y Judicial y creando, poco a poco, una serie de organismos constitucionales autónomos. De la misma manera, se emprendieron una serie de reformas al sistema electoral para garantizar la equidad, la transparencia y la confiabilidad en las contiendas. Se trataba de corregir, por esa vía, procesos y prácticas del pasado en los cuales se había apoyado el largo dominio de un mismo partido político, todo ello en un contexto plural de correlación de fuerza entre actores sociales y políticos.

Uno de los resultados de las reformas fue la creación, entre 1994 y 2014, de nueve organismos constitucionales autónomos (OCA), que cumplían funciones diversas, desde la regulación bancaria y financiera, la evaluación y fiscalización de actividades públicas y privadas, la protección y promoción de derechos cívicos y humanos, hasta la organización y supervisión de la vida partidista y de las elecciones. Si bien su configuración e independencia variaban, sus características comunes eran el haber sido establecidos o consolidados mediante su inscripción en la Constitución, no estar sujetos a instrucciones del Poder Ejecutivo, tener atribuciones de funciones primordiales del Estado, estar dotados de capacidades

¹⁰ Sobre el hiperpresidencialismo y el dominio del Poder Ejecutivo en la arquitectura institucional del régimen autoritario, véanse Casar 1996 y Weldon 1997.

¹¹ Sobre el proceso de democratización del régimen, el lector puede consultar Ortega Ortiz 2001.

normativas, administrativas y de autoorganización y obligar a sus integrantes a un marco normativo de incompatibilidad.¹²

En principio, el modo de designación de los integrantes de sus órganos decisorios garantizaba cierto grado de imparcialidad, así como la deliberación colegiada con criterios de pericia profesional y técnica. Se trataba de instituciones “no mayoritarias”, que son “formalmente independientes, [cuyos] directivos no son representantes electos ni son jerárquicamente responsables ante el poder ejecutivo, y su vida interna no está ligada a ciclos políticos”.¹³ Cabe resaltar el hecho de que, en la mayoría de los casos, las decisiones se tomaban de manera colegiada y el reclutamiento de las y los integrantes de sus órganos decisorios era el resultado de evaluaciones profesionales y acuerdos pluripartidistas en el Congreso. Desde luego, estábamos ante una meta ideal que se quería alcanzar, por la vía de negociaciones entre actores políticos y administrativos, tanto en el momento de la creación de esos organismos como en la designación periódica de sus integrantes y, eventualmente, en su reforma. En ese sentido, Cristopher Ballinas Valdés tiene razón cuando afirma que “los niveles de autonomía de las agencias son equilibrios institucionales equitativos en el contexto de luchas políticas”, aún si los parámetros de tales luchas políticas tienden a definirse en el marco de la búsqueda de imparcialidad y competencia técnica.¹⁴

El Instituto Federal Electoral (IFE) se creó en 1990 y se le otorgó la autonomía constitucional en 1996. De hecho, es el segundo organismo constitucional autónomo en ver la luz del día después del Banco de México. La naturaleza misma de sus funciones de organización, supervisión, fiscalización y validación de las elecciones lo asocia fuertemente con las luchas entre partidos para elaborar, mediante la negociación, las normas que rigen su competencia. Esas negociaciones tuvieron un carácter político marcado, dado que estaba en juego la

¹² Arredondo Martínez 2022, 321.

¹³ Pardo y Dussauge Laguna 2020, 143.

¹⁴ Ballinas 2017.

naturaleza misma del régimen político. De hecho, de 1988 a 2014, se estableció un ciclo elecciones-reforma-elecciones, en el que las reformas electorales sucedieron a las elecciones de manera reiterada, poniendo a prueba las normas vigentes y su capacidad de asegurar la equidad, la transparencia, así como la confiabilidad de las justas electorales en un contexto dinámico.¹⁵ Frecuentemente, el resultado de las negociaciones entre partidos para modificar las reglas del juego dependía de su fuerza electoral y, en alguna ocasión, de su capacidad de movilización poselectoral.

Es cierto, como bien lo analiza Joy Langston, que en las negociaciones de las reformas electorales de envergadura (1990, 1993, 1994, 1996, 2007-2008 y 2014), los tres grandes partidos buscaron crear reglas de competencia que promovieran sus intereses particulares o que, por lo menos, no les fueran desfavorables.¹⁶ También, a menudo, las nuevas reglas del juego no lograban sancionar todas las prácticas que vulneraban la integridad electoral. De ahí la necesidad de introducir periódicamente, por la vía de reformas, disposiciones legales que atendían aspectos no regulados de la competencia partidista o que corregían normas y procedimientos aprobadas con anterioridad. En su excelente artículo, Langston defiende la hipótesis de que los partidos buscaban “capturar” el organismo electoral y “hacían trampa” con las normas que acababan de aprobar. Prefiero ver ahí el producto de equilibrios entre adversarios en competencia, el aprovechamiento de una normatividad deficiente y, desde luego, infracciones a la ley que eran objeto de sanciones. Me parece importante subrayar el carácter plural y progresivo de los mecanismos de designación de las autoridades electorales, la índole colegiada de la toma de decisiones en el Consejo General del IFE/INE, y la ampliación creciente de los campos y prácticas asociadas a la competencia

¹⁵ Para más información sobre dichas reformas véase Becerra, Salazar y Woldenberg 2000; Alanís Figueroa y Salazar Ugarte 2008; Alarcón Olguín 2016.

¹⁶ Langston 2020.

electoral sometidos a la vigilancia y sanción de las autoridades electorales.¹⁷

Por más que estuviera presente el elemento político en esas negociaciones, había límites en la influencia que ejercía la política en la construcción, consolidación y reforma de las instituciones y procedimientos electorales. Los acuerdos entre fuerzas políticas tenían que ser compatibles con cierta visión de la democracia basada en la separación de poderes, impidiendo la regresión a las prácticas propias al régimen anterior. Tenían además que reflejar un alto grado de consenso entre los principales actores, de tal manera que el diseño institucional y las normas que regían las contiendas contribuyeran a generar confianza no sólo entre los contendientes, sino también en la ciudadanía. En principio, tales reformas respondían también a una temporalidad que garantizaba una separación razonable entre el momento de las negociaciones y el de las elecciones.

Así fueron creciendo las atribuciones, facultades y funciones del ahora Instituto Nacional Electoral (INE), alcanzado un nivel de especialización técnica y una extensión burocrática poco vistas en sistemas políticos democráticos. Su amplitud y complejidad organizativas son un reflejo de la falta de confianza acumulada entre protagonistas. Sin embargo, su existencia misma sigue estrechamente asociada a la transformación democrática del régimen.

Y si bien la Constitución garantiza la autonomía jurídica del INE, en la práctica esa autonomía siempre fue relativa porque el nombramiento de los integrantes de su máxima

¹⁷ Sin entrar en detalles, el mecanismo mismo de designación e integración de las autoridades electorales ha sido reformado varias veces para, entre otros elementos, tomar en consideración la experiencia y la *expertise* de las y los candidatas al cargo. Y, aun si, en algún momento, las y los candidatas al Consejo General del IFE/INE eran propuestos por los partidos políticos. La evolución de su mecanismo de designación, así como el carácter colegiado de la toma de decisiones en la máxima instancia del órgano electoral limitaba considerablemente su condición de representantes de una fuerza política en particular.

instancia de toma de decisiones, el Consejo General, depende del Poder Legislativo, así como la aprobación anual de su presupuesto. Como ya se mencionó, el marco legal de la vida partidista, de las normas electorales, así como de la organización de la institución han sido frecuentemente modificados mediante reformas de gran envergadura, como fue el caso en 1996, 2007-2008 y 2014. Esas limitaciones a la autonomía del INE no se ciñen sólo a la relación con el Poder Legislativo, afectan también la relación con el Poder Judicial, pues las decisiones adoptadas en el Consejo General pueden ser impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Por lo tanto, en principio, la autonomía de la institución se verifica más frente al Poder Ejecutivo, aun si no deja de verse afectada por las fluctuaciones del contexto político nacional.

UN CONTEXTO POLÍTICO TENSO

Durante casi todo el sexenio del presidente López Obrador, la relación entre los OCA y el Poder Ejecutivo ha sido muy tensa. Esta tensión se hizo particularmente visible en el caso del INE, dando lugar a reiterados conflictos que, más allá de sus expresiones retóricas, desembocaron con frecuencia en controversias legales dentro del aparato administrativo estatal y, episódicamente, en la movilización abierta de recursos de orden político. Entre los temas de desacuerdo reiterados estuvieron los salarios de los altos funcionarios del INE –incluyendo a sus consejeros–, el presupuesto operativo de la organización, las decisiones que afectaron a Morena en contextos específicos, así como tres iniciativas fallidas de reforma electoral que tuvieron su origen en la Presidencia de la República. Las medidas de restricción presupuestal a la institución se interpretaron como un ataque a su autonomía constitucional, mientras que algunas decisiones del Consejo General se percibieron como si se hubieran dirigido en contra de Morena y de la voluntad

del presidente.¹⁸ En el trasfondo del conflicto, como ya lo indiqué, se oponían dos concepciones de la democracia: una basada en el viejo principio de la separación de poderes y la existencia de agencias regulatorias autónomas especializadas, y otra apoyada en la ejecución de la voluntad general del titular del Poder Ejecutivo.

En materia de administración pública, uno de los *leitmotiv* del gobierno de López Obrador fue la “austeridad republicana”, que dio lugar a una verdadera “guerra presupuestal” entre el gobierno y el INE. El concepto de “austeridad republicana” apareció por primera vez en la plataforma de la malograda campaña presidencial de AMLO en 2006. Consistía esencialmente en la reducción de los salarios de los altos funcionarios, así como de los gastos de operación de las dependencias gubernamentales. De hecho, en noviembre de 2018, a dos semanas de la toma de posesión del presidente electo, la nueva mayoría parlamentaria de Morena y sus aliados aprobaron una Ley de Remuneraciones de Servidores Públicos que reiteraba el contenido de la fracción II del artículo 127 de la Constitución, a efecto de que “Ningún servidor público podrá recibir remuneración [...] mayor a la del presidente de la República en el presupuesto correspondiente”.¹⁹ En sí, la medida no era nueva. Había sido adoptada en 2009 durante el sexenio del presidente Calderón. Sin embargo, el elemento novedoso era que después de su elección, el presidente anunció que iba a reducir su sueldo en 40% respecto al salario de su antecesor, Enrique Peña Nieto.²⁰ La aplicación de dicha medida habría afectado no sólo los sueldos de las y los integrantes del Consejo General del INE, sino la facultad del Instituto de definir sus

¹⁸ No era la primera vez que los proyectos de presupuesto anual del IFE/INE eran objeto de recortes en el momento de su aprobación en la Cámara de Diputados. Sin embargo, nunca lo habían sido de manera tan importante y sistemática.

¹⁹ Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2018 (última reforma, 2019; abrogada en 2021).

²⁰ “AMLO anuncia que recortará...” 2018.

necesidades en materia de recursos humanos y, sobre todo, habría puesto en riesgo su propia estructura organizacional.²¹

De todas maneras, a principios de diciembre del mismo año, a raíz de la presentación de una controversia de inconstitucionalidad por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y de un grupo de senadores de oposición, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) otorgó la suspensión temporal de los efectos de dicha ley.²² En abril de 2021 una versión corregida de la Ley fue aprobada por el Congreso, tomando en consideración el fallo de la Corte y, exentando, como en 2009, de sus disposiciones de limitación salarial a las y los altos mandatarios de algunos de los OCA.²³ En el caso del INE, la nueva legislación exceptuaba, en su transitorio, a los consejeros electorales en función, dejando desprotegidos a los altos funcionarios de la institución. El tema de la remuneración de los servidores públicos del INE se volvería recurrente a lo largo del sexenio, tanto en las negociaciones anuales del presupuesto de la organización como en las propuestas de reforma electoral del gobierno. Más allá de la cuestión meramente financiera, estaba en juego la capacidad de ejercicio de las facultades que el estatus de autonomía constitucional le otorga a la organización.²⁴

De hecho, en enero de 2019, el INE interpuso una controversia constitucional ante la SCJN, haciendo valer el argumento de que los recortes de 950 millones de pesos votados en la Cámara de Diputados en la Ley Federal de Egresos de 2019 ponían en riesgo su autonomía y capacidad de organizar elecciones confiables. Mientras se resolvía ese recurso, cada año, en el momento de la discusión de la Ley de Presupuesto de Egresos, el INE presentó solicitudes de amparo concernientes

²¹ Años más tarde, en declaraciones de la Directora Ejecutiva del INE, se evaluaba que alrededor de 123 altos funcionarios del INE hubieran sido afectados por esa medida. Flores 2022.

²² Castillo García 2018.

²³ Guillén 2021. Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos 2021.

²⁴ Zamitiz Gamboa 2022.

a los artículos referidos a recortes en su presupuesto y al tabulador de remuneraciones de sus funcionarios (2020, 2021, 2022 y 2023). De la misma manera, varios mandos superiores de la institución promovieron solicitudes de amparo individuales.

Esas tensiones que se manifestaron anualmente en torno a la aprobación del presupuesto del INE por la Cámara de Diputados adquirieron otra dimensión con las iniciativas presidenciales de consulta popular y revocación de mandato.²⁵ En efecto, el 15 de septiembre de 2020, después de un intento fallido de obtención del número de firmas necesarias para llamar a una consulta popular resultante de una iniciativa ciudadana, el presidente López Obrador presentó al Senado, para su revisión por la SCJN, un proyecto de consulta que, en esencia, buscaba permitir que se investigara la presunta comisión de delitos por los últimos cinco presidentes de la República que estuvieron en funciones antes de 2018. La Corte validó por una estrecha mayoría la constitucionalidad del proyecto y procedió a modificar el contenido de la pregunta refiriéndose más bien al “esclarecimiento de decisiones políticas” de “actores políticos”, aun si para la mayoría del electorado seguía tratándose de una consulta asociada a presuntos delitos cometidos por los expresidentes. Se determinó que la consulta tendría lugar el 1 de agosto de 2021, dos meses después de las elecciones legislativas intermedias. El INE iba a estar a cargo de la organización de la consulta.²⁶

²⁵ Dichas consultas fueron las primeras en ser organizadas bajo la supervisión del INE, con las garantías que provee el marco constitucional. De hecho, a partir de finales de 2018, ya se habían organizado cinco consultas informales, algunas de carácter nacional, otras de carácter local, por simpatizantes y partidos de la nueva coalición de gobierno o dependencias del mismo gobierno. Las más connotadas fueron las que se referían a la construcción del aeropuerto de Santa Lucía, en sustitución del proyecto de Texcoco, y a la obra del Tren Maya.

²⁶ No se trata aquí de retomar toda la discusión en torno al proceso que llevó a la aprobación y organización de esta primera consulta oficial en el marco del artículo 35 de la Constitución. Para ello, remito el lector al ensayo de Salazar Ugarte 2021.

La organización de la consulta dio lugar a una nueva confrontación con la Cámara de Diputados y el Poder Ejecutivo. Poco después de la publicación de la convocatoria para su realización, el INE envió una solicitud de ampliación de su presupuesto de 2021 a ambos poderes para llevar a cabo la consulta, sin recibir respuesta. Ante esa situación, promovió una controversia constitucional ante la SCJN que fue resuelta el 2 de julio de 2021, obligando al organismo electoral a organizar la consulta con los recursos presupuestales que ya le habían sido asignados en su presupuesto ordinario.²⁷ El INE adaptó la logística de la consulta a la disponibilidad de recursos, y ésta se llevó a cabo el 1 de agosto de 2021 con una participación de apenas el 7.1% de los electores registrados en la lista nominal. El 97.7% de ellos respondieron de manera positiva a la pregunta. Interrogado al día siguiente sobre la organización de la consulta por el INE, el presidente declaró que la escasa distribución de las mesas receptoras de votos (57,000) se debía a que el INE “no tenía entusiasmo por esta consulta, y no han tenido entusiasmo por la democracia: fingen ser demócratas”.²⁸

Una situación similar se produjo semanas después con la activación de un proceso para llevar a cabo una nueva modalidad de consulta popular: la revocación de mandato del presidente. Previsto en la reforma constitucional de diciembre de 2019, el proceso de organización de la consulta que inició en agosto de 2021 dio lugar a una serie de desacuerdos en torno a los procedimientos, la formulación de la pregunta y su interpretación (revocación o ratificación), la fecha de realización y el financiamiento de la operación que involucraron a los poderes Legislativo y Ejecutivo, al TEPJF, a la SCJN, a los partidos políticos y, desde luego, al INE. Esta vez, en el momento de presentar su proyecto de presupuesto para 2022, el INE incluyó, de manera precautoria, recursos para el ejercicio de

²⁷ El calendario de los hechos, los argumentos de las partes y la resolución de la Corte se encuentran en el texto de la sentencia de la Corte. SCJN 2021.

²⁸ Andrés Manuel López Obrador citado en Patiño 2021.

revocación de mandato, apoyándose en estimaciones de los medios necesarios para la organización de elecciones federales. Éstos le fueron negados por la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados con un recorte sustantivo de 4900 millones de pesos, un poco más de la partida adicional de 3800 millones de pesos solicitada a manera de recursos precautorios para la organización de la consulta.

Ello dio lugar a la presentación de otra controversia constitucional interpuesta por el INE en diciembre del mismo año, a una decisión del Consejo General de posponer algunas actividades asociadas a la realización de la consulta, a una amenaza del presidente de la Cámara de Diputados (de Morena) de emprender acciones penales en contra de los Consejeros que habían votado a favor de la resolución, a una resolución de TE-PJF invitando al INE a realizar adecuaciones a su presupuesto y solicitar los recursos faltantes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y, por último, a una suspensión de los efectos de la controversia constitucional presentada por el organismo electoral.²⁹ El INE tuvo que ajustar la logística del proceso de revocación a su disponibilidad presupuestal y hacer recortes en otros rubros de actividad. La consulta tuvo lugar el 10 de abril de 2022 con una participación del 17.7% de los electores registrados en la lista nominal. El 91.8 % de los electores dieron su anuencia a que el presidente “siga en la Presidencia de la República”.

Estos dos episodios de la guerra presupuestal entre el gobierno y el INE están estrechamente relacionados con las diferencias iniciales en torno a la autonomía de los OCA y las pretensiones del gobierno de imponer una política de austeridad por medio de sus iniciativas de la Ley Federal sobre las Remuneraciones de los Servidores Públicos y, luego, de la Ley

²⁹ De hecho, la secuencia de los recursos administrativos y legales movilizadas por las partes involucradas a partir de diciembre de 2021, y después, es todavía más compleja. Se puede encontrar un buen resumen de esa dinámica desde la perspectiva de dos consejeros electorales, en Córdova Vianello y Murayama Rendón 2022.

Federal de Austeridad Republicana.³⁰ De hecho, el 14 de enero de 2022, el secretario de Gobernación y la oficial mayor de la SHCP anunciaron que negaban la solicitud de ampliación de presupuesto presentada por el INE para organizar la revocación de mandato y proponían un programa de ahorros para la institución, que retomaba las grandes líneas del plan de austeridad del gobierno: reducción de sueldos, supresión de seguros de gastos médicos mayores, utilización de fondos de fideicomisos, etcétera.³¹

La aprobación anual del presupuesto ordinario del INE, así como las solicitudes de fondos adicionales para la organización de consultas populares, fueron sólo algunos elementos en una confrontación estratégica más amplia con el gobierno en el marco normativo de la administración pública. En ella, ambas partes hicieron uso de los recursos legales y administrativos a su disposición para imponer o defender la definición de sus atribuciones y de su rol en el diseño institucional del régimen. Más allá de las disputas por recursos financieros, se estaban enfrentando dos concepciones de la relación entre poderes en la democracia y, sobre todo, de la función que ocupan los OCA en ella. De hecho, la posibilidad de desaparecer la mayoría de éstos estuvo presente en el discurso oficial a lo largo del sexenio. La noción misma de autonomía constitucional estaba en juego. Estas tensiones no se limitaron a confrontaciones estratégicas en el campo de la administración pública. Pronto afloró su dimensión política.

TRES INICIATIVAS DE REFORMAS ELECTORALES

El 28 de abril de 2022, 18 días después de la consulta de revocación de mandato, el presidente López Obrador envió al Congreso una iniciativa de reforma electoral de envergadura. Su presentación trasladaba al campo de la política abierta las

³⁰ Ley Federal de Austeridad Republicana 2019 (última reforma, 2025).

³¹ Páramo 2022.

tensiones entre el Poder Ejecutivo y el INE, y dio lugar a una serie de episodios en los cuales se movilizaron los partidos políticos de gobierno y de oposición, así como sectores de la sociedad civil mexicana. Esta iniciativa de reforma constitucional que requería una mayoría calificada de dos tercios para su aprobación en ambas cámaras del Congreso estaba destinada, desde el inicio, a ser rechazada.

Conocida popularmente como el Plan “A” del presidente en la materia, incluía cambios a 18 artículos de la Constitución que modificaban, entre otros elementos, la integración de los órganos legislativos (reducción sustantiva del número de representantes a nivel federal, estatal y municipal), la fórmula electoral para dicha integración (escrutinio a partir de listas proporcionales estatales), el financiamiento a los partidos políticos (reducción del apoyo público sólo al periodo electoral) y la estructura organizativa del INE y del TEPJF.³² En cuanto al INE, el proyecto proponía su transformación en Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC), la desaparición de los organismos públicos locales (Oples), la elección popular por voto directo y preferencial, a partir de listas proporcionadas por los tres poderes, de las y los integrantes del Consejo General del nuevo INEC, la reducción del número de consejeros y consejeras, y el traslado de la elaboración del registro electoral a la Secretaría de Gobernación. Reformas similares se proponían para el TEPJF. El texto de la iniciativa mencionaba que se trataba de un “cambio de paradigma” que buscaba “una transformación sustantiva de las autoridades electorales [...] siendo su principio rector la ‘austeridad’”.³³

Si bien las tensiones entre el presidente López Obrador e integrantes del Consejo General del INE habían dado lugar a un intercambio de declaraciones de carácter público desde los inicios del sexenio, la presentación de esta iniciativa del Poder Ejecutivo le daba una dimensión todavía más política,

³² El texto de la iniciativa original puede consultarse en *Iniciativa del Ejecutivo federal... 2022*.

³³ *Iniciativa del Ejecutivo federal... 2022*.

al involucrar a un mayor número de actores. De hecho, a finales del mes de junio de 2022, los partidos de oposición de la coalición Va por México, (PAN, PRI y PRD) anunciaron una “moratoria constitucional” que consistía en no participar en la discusión y aprobación de reformas a la Constitución. En contraparte, a principios del mes de julio de 2022, el Coordinador del Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados, Ignacio Mier, anunció la organización de más de 300 asambleas distritales de su partido para dar a conocer la reforma.³⁴

En la misma fecha, se creó una organización de la sociedad civil, el Frente Cívico Nacional, integrada por una diversidad de representantes del mundo de la política y de la sociedad cuyo propósito era promover una candidatura única frente a Morena en las elecciones federales de 2024.³⁵ Dicha organización y otras agrupaciones de la sociedad civil y partidos de oposición convocaron a una gran marcha nacional el 13 de noviembre de 2022, cuyo lema fue “el INE no se toca”, y pasó a ser designada popularmente como la “Marea Rosa”.³⁶ José Woldenberg, expresidente del IFE y orador principal en esa manifestación convocada en defensa del órgano electoral, resumía el motivo fundamental de ésta con el argumento de que “México no puede volver a ser una institución electoral alineada con el gobierno, incapaz de garantizar la necesaria imparcialidad en todo el proceso electoral”.³⁷ Cabe precisar que, en ese momento, según el entonces consejero presidente del INE, Lorenzo Córdova, “los integrantes del Consejo General decidieron no asistir a esos legítimos actos de defensa de la democracia para evitar que [su] presencia pudiera ser utilizada para descalificar la libre voluntad ciudadana”.³⁸

En ese mismo mes de noviembre, en la discusión de la iniciativa presidencial, los diputados de la coalición

³⁴ “Morena inicia con asambleas...” 2022.

³⁵ “Rumbo a 2024...” 2022.

³⁶ Santos Cid 2022.

³⁷ Woldenberg 2022.

³⁸ “Marcha en defensa...” 2022.

gubernamental introdujeron una enmienda a efecto de que todas y todos los integrantes del Consejo General del INE tenían que ser sustituidos el 5 de febrero de 2023, antes de las elecciones estatales del Estado de México y de Coahuila, previstas para el mes de junio del mismo año.³⁹ Así, la integración y las atribuciones del organismo electoral no sólo pasaban a ocupar un lugar central en el eje de confrontación entre el gobierno y sus adversarios, sino que se acentuaba el carácter personal de la misma con esta sustitución de los consejeros y consejeras electorales.

Esta primera iniciativa de reformas constitucionales fue rechazada en el Congreso el 6 de diciembre de 2022, al no contar con la mayoría de dos tercios en la Cámara de Diputados. Era algo esperado por la composición misma de las dos Cámaras del Congreso tomando en consideración la declaración de “moratoria constitucional” a la cual hice referencia. Sin embargo, lo interesante es que la no aprobación de las reformas constitucionales en materia electoral dio lugar inmediatamente a la presentación, por la bancada oficialista, de una serie de alteraciones a las leyes secundarias que afectaban directamente al INE. Se sometieron al Congreso en dos paquetes que modificaban la Ley General de Comunicación Social, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General del Poder Judicial de la Federación. Se expedía también una Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. Era lo que se conoció como el famoso “Plan B” del gobierno.

En esencia, esas reformas pretendían, entre otros elementos, eliminar de manera sustantiva la estructura profesional y permanente del INE sobre todo a nivel local, modificar el sistema de gobernanza interna del organismo y reducir su autonomía frente a los poderes Legislativo y Ejecutivo en algunas atribuciones.⁴⁰ La aprobación de ambos paquetes dio lugar a

³⁹ Raziel 2022.

⁴⁰ Martín Reyes 2024.

una dinámica legislativa compleja, desplegada en dos fases, en la que la bancada oficialista terminó atropellando los tiempos y la normatividad deliberativa del Congreso.⁴¹ De hecho, la aprobación de las reformas dio lugar a 15 acciones de inconstitucionalidad y 174 controversias constitucionales.⁴²

El efecto más directo de esas reformas para el INE habría sido la desaparición de un número importante de plazas del servicio profesional de carrera (84.6%) y la sustitución de la Junta General Ejecutiva por una Comisión de Administración controlada eventualmente por cinco consejeros electorales.⁴³ De manera explícita, la Ley exigía, en un artículo transitorio, el cese inmediato del secretario ejecutivo del organismo, Edmundo Jacobo Molina.⁴⁴

El INE presentó también controversias constitucionales en contra de los dos paquetes de reforma en el momento de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero y el 8 de marzo de 2023. A su vez, el secretario ejecutivo solicitó, a título individual, un amparo ante un tribunal administrativo que le fue concedido el 12 de marzo, así como un recurso ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que le dio también la razón. Por ello, fue reinstalado en su cargo el 13 de marzo. Aun así, una vez que volvió, presentó su renuncia irrevocable efectiva a partir del 3 de abril de 2023.⁴⁵ En el caso del INE, se le otorgó una suspensión provisional ante los efectos de ambos paquetes de reformas. El

⁴¹ Una buena reconstrucción detallada de las distintas etapas del proceso legislativo al cual dio lugar la presentación de ambos paquetes de reformas se encuentra en Puente 2023.

⁴² Martín Reyes 2024, 6.

⁴³ Sánchez Talanquer 2023, 55.

⁴⁴ Edmundo Jacobo Molina, secretario ejecutivo en función, había sido designado por el Consejo General en febrero de 2020 para un tercer mandato que, en principio, llegaba a término en 2026. La fecha del 3 de abril de 2023 para la presentación de la renuncia efectiva coincidía con el relevo previsto de cuatro de los consejeros electorales que habían sido más activos en la defensa de la autonomía, incluyendo al consejero presidente, Lorenzo Córdova.

⁴⁵ “Anuncia Edmundo Jacobo Molina renuncia...” 2023.

8 de mayo y el 22 de junio 2023, la SCJN sentenció que ambos paquetes de reforma eran inconstitucionales por cuestiones de procedimiento legislativo, es decir, por no haber respetado los tiempos y las modalidades de la deliberación en la Cámara de Diputados.⁴⁶

Este segundo episodio de intento de implementación de reformas electorales de la mayoría legislativa se dio en un contexto de mayor politización del conflicto. Los dos paquetes de reformas se presentaron con carácter de urgencia, sin respetar la normatividad legal y, sobre todo, colocando en el centro de la controversia la relación entre la mayoría y las minorías en el debate legislativo. Adicionalmente, la mayor parte de las disposiciones sometidas a votación se centraban en la organización y el funcionamiento del INE. El mismo cese del secretario ejecutivo ponía en entredicho la facultad del Consejo General de nombrar a sus altos funcionarios en el ejercicio de su autonomía constitucional. Además, sin entrar aquí en cuestiones individuales, Jacobo Molina había sido un actor importante en la instrumentación de las acciones administrativo-legales anteriores en defensa del organismo.

La politización de la confrontación en torno a la institucionalidad electoral pudo apreciarse por la convocatoria del 26 de febrero de 2023, a cargo de organizaciones civiles y partidos políticos de oposición, a una segunda marcha muy concurrida en defensa del INE.⁴⁷ Los discursos de Beatriz Pagés y de José Ramón Cossío en nombre de los organizadores se dirigieron, sobre todo, hacia el Poder Judicial, que tenía en sus manos resolver las impugnaciones a las leyes promulgadas en febrero y marzo de ese año.⁴⁸ Una vez más, el tema electoral se encontraba en el centro de la lucha política en una confrontación en la cual participaban los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, los partidos de gobierno y de oposición, así como organizaciones de la sociedad civil.

⁴⁶ SCJN 2023a. SCJN 2023b.

⁴⁷ Kitroeff 2023.

⁴⁸ El texto de ambos discursos puede encontrarse en Guerrero 2023.

Las reformas al sistema electoral volvieron a ser un tema importante de la vida política nacional un poco antes del inicio de la campaña electoral federal del 2024. Con motivo de la celebración del Día de la Constitución, el 5 de febrero de ese mismo año, el presidente López Obrador dejó una especie de testamento político compuesto por 18 iniciativas de reformas constitucionales a ser aprobadas por el Congreso, su famoso Plan “C”.⁴⁹ El momento de presentación de esas iniciativas hacía de ellas un tema de campaña y, sobre todo, una motivación para que los partidos de la coalición de gobierno obtuvieran la mayoría constitucional en el Congreso en las elecciones federales venideras de junio de ese año.

En esencia, la iniciativa retomaba los elementos centrales de la propuesta de abril 2022 con ligeras modificaciones: el INE iba a ser sustituido por el INEC; los organismos electorales locales desaparecerían, y sus atribuciones y funciones se centralizarían a nivel federal; los consejeros electorales y los magistrados del TEPJF se elegirían por voto popular directo preferencial a partir de listas propuestas por los tres poderes (ahora sólo 10 candidatas y candidatos por cada uno en lugar de los 20 de la propuesta original) siendo designada presidenta o presidente la persona que hubiera recibido más votos; el número de los consejeros electorales se reduciría de 11 a siete, con una disminución del periodo de su mandato de nueve a seis años; el financiamiento público a los partidos políticos disminuiría con la fijación anual de sus gastos ordinarios; y el INEC se encargaría de la organización de las elecciones para designar a jueces, magistrados y ministros en el marco de una futura reforma al Poder Judicial.

Las diferencias importantes respecto a la iniciativa de reforma anterior residían en la integración de la Cámara de Diputados, donde la fórmula de elección de los ahora 300 diputados sería por mayoría relativa, en lugar de listas preferentes estatales, y en la reducción a un umbral de 30% de la lista nominal para que el resultado de consultas populares y

⁴⁹ Gobierno de México 2024.

revocación de mandato fueran vinculantes.⁵⁰ De ser implementadas, estas dos últimas medidas facilitarían la representación mayoritaria del o de los partidos dominantes, además de hacer de la consulta popular directa un mecanismo legislativo más contundente.

Como es sabido, las elecciones del 2 de junio de 2024 las ganó la candidata de Morena, Claudia Sheinbaum, y la coalición oficialista obtuvo la mayoría calificada tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, por medio de una interpretación favorable del procedimiento de traducción de su mayoría electoral relativa en escaños, abriendo así la posibilidad de aprobar por sí solas reformas a la constitución.

De las 18 iniciativas de reformas constitucionales sometidas por el Poder Ejecutivo al Congreso para su aprobación al final del mandato del presidente López Obrador, la reforma electoral es la única que no fue dictaminada en comisiones, lo que significó el fin de su vida legislativa, por lo menos en su última versión revisada.⁵¹ El argumento expresado por los legisladores de Morena para posponer la discusión y la elaboración del dictamen correspondiente fue que iba a ser difícil reunir a los integrantes de las tres comisiones interesadas (Puntos Constitucionales, Reforma Política Electoral, así como Gobernación y Población) antes de que llegara a término la LXV Legislatura. Cabe agregar que, por razones de orden pragmático, la prioridad otorgada a la reforma judicial aprobada en septiembre de 2024 que supone, entre otros elementos, la elección directa, por primera vez, de los jueces, magistrados y ministros integrantes de ese poder, iba a requerir la movilización de todos los recursos humanos y organizativos del INE durante por lo menos tres años. Por lo tanto, la ocasión no se prestaba a una reforma concomitante de los organismos encargados de la organización de las elecciones.

⁵⁰ El lector encontrará una comparación detallada de ambas iniciativas en Laboratorio Electoral 2024.

⁵¹ Ortiz 2024.

Vale la pena preguntarse acerca de las razones que llevaron al Poder Ejecutivo a presentar tres iniciativas de reformas profundas a las instituciones, normas y procesos electorales, y a la fórmula de representación política, a sabiendas de que la primera, conocida como el Plan “A”, tenía pocas posibilidades aritméticas de aprobarse. Una explicación reside en la voluntad de mantener el tema en el centro de la agenda política como expresión de un proyecto alternativo de institucionalidad democrática según el cual la noción de voluntad general predominara frente a la existencia de un diseño institucional que se apoyaba en un sistema de contrapesos, que correspondía a lo que he definido como constitucionalismo republicano. De ahí, la presentación de un Plan “A” que no contaba con la mayoría calificada para ser aprobado, pero que permitía la introducción inmediata de un Plan “B”, que sólo necesitaba el apoyo de una mayoría relativa en el Congreso para modificar algunas leyes secundarias. Ese Plan “B” fue aprobado en dos momentos para luego ser invalidado, como lo hemos visto, por la SCJN por motivos de falta de observación de los procedimientos legislativos.

El Plan “C”, que fue presentado con una serie de reformas constitucionales por el presidente López Obrador un año después, un poco antes del inicio formal de la campaña electoral de 2024, tuvo también por objeto poner en el centro de la contienda la noción de institucionalidad democrática promovida por la coalición gobernante. En este caso, se trataba de obtener un apoyo electoral que pudiera transformar una mayoría relativa de los votos en mayoría legislativa calificada, lo que sí consiguió la coalición Sigamos haciendo historia en una interpretación cuestionada de la traducción de votos obtenidos por una coalición electoral en número de escaños, aun si luego se pospuso la reforma electoral por las razones arriba mencionadas. Esa escalada en la politización de las tensiones entre las fuerzas, que defendían modelos de diseño institucional opuestos, encontró también su expresión en los grupos que habían apoyado la defensa de la autonomía del INE en años anteriores. El 19 de mayo de 2024, convocaron a la “Marea Rosa”, a

una manifestación de apoyo electoral a Xóchitl Gálvez, la candidata presidencial de Corazón y Fuerza por México, a la que le dieron aires de acto de cierre de campaña de la oposición. Resulta interesante observar cómo tensiones que inicialmente se expresaron y resolvieron en el marco administrativo-legal de la administración pública terminaron asumiendo plena y abiertamente un carácter político en la esfera electoral.

En las conclusiones, retomaré la discusión sobre la configuración del sistema de partidos, la existencia de supermayorías parlamentarias y el mandato para llevar a cabo reformas importantes a las reglas del juego democrático. La utilización como recurso estratégico de las iniciativas de reformas que amenazaban con modificar sustantivamente la integración y naturaleza de la autoridad electoral subrayaba la condición de asimetría en la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, dominados por la coalición de gobierno, y el INE. En una escala reducida, esta utilización de la reforma como amenaza sustentada en la posible obtención de una supermayoría electoral ponía en evidencia los límites de los organismos constitucionales autónomos en el ejercicio de la dinámica de contrapesos propia de un sistema de separación de poderes. Sin embargo, cabe subrayar el papel asumido por el Poder Judicial a lo largo del sexenio, y particularmente de la SCJN, con la emisión de sentencias favorables al INE cuando lo justificaba el marco constitucional. Sin embargo, el rol desempeñado por las instancias judiciales en estas circunstancias terminó abriendo a una confrontación más amplia en torno al diseño institucional del régimen.

ALGUNAS DECISIONES DEL CONSEJO GENERAL

Las tensiones entre actores políticos o entes públicos suelen adquirir una dimensión de carácter episódico y personalizado que responde a factores coyunturales. Su acumulación termina nutriendo la cara visible de los conflictos ante la opinión pública. Más allá de las razones que ponían en juego

concepciones distintas de la administración pública y del diseño institucional del régimen democrático, la relación entre el gobierno y el INE estuvo marcada también por decisiones tomadas por el organismo electoral en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, las cuales afectaron a la coalición de partidos en el poder y de manera más directa a Morena. Estas decisiones acentuaron la percepción oficialista de la naturaleza obstaculizadora del órgano electoral autónomo y, además, dieron lugar a una retórica de descalificación del INE y de algunos de sus integrantes por parte del presidente López Obrador y de su partido, Morena. Hay dos episodios que merecen destacarse: la investigación de los recursos del fideicomiso “Por los demás” y la cancelación del registro de las candidaturas a gobernador de Morena en Guerrero y Michoacán.

Poco después de las elecciones de junio de 2018, el PRI interpuso una queja ante el INE a efecto de que un fideicomiso creado por Morena para ayudar a las víctimas del sismo de septiembre de 2017 era, en realidad, un fondo para financiar las actividades del partido con la aportación de fuentes prohibidas o desconocidas, y cuya existencia no había sido dada a conocer a la autoridad electoral. Con estos argumentos, el INE multó a Morena por una cantidad de más de 197 millones de pesos. El partido vencedor en las elecciones impugnó esa resolución ante el TEPJF que, a su vez, revocó la decisión del INE el 1 de septiembre de 2018, apoyando su sentencia, entre otros elementos, en vicios de procedimiento en la investigación de los hechos, ausencia de garantía de audiencia y falta de demostración de un beneficio político electoral para Morena.⁵² Este primer desencuentro entre el presidente electo, su partido y el INE pareció marcar de entrada la relación entre las partes, antes de que el partido ganador y el nuevo presidente asumieran el poder.

⁵² El texto de la sentencia del TEPJF se halla en TEPJF 2018. Una descripción de los hechos investigados por el INE se encuentra en Gómez Tovar y Urbietta Zavala 2018.

Un poco más de dos años después, la cancelación del registro de los candidatos a gobernador de Morena para las elecciones estatales en Guerrero y Michoacán de junio de 2021 dio lugar a una movilización en contra de algunos consejeros del INE. A finales del mes de marzo de ese año, el Consejo General de esta institución votó mayoritariamente por la anulación de las candidaturas de, entre otros, Félix Salgado Macedonio y Raúl Morón Orozco por omisión de presentación de sus informes de gastos de precampaña y la imposición de una multa de alrededor de 6.5 millones de pesos a su partido.⁵³ La decisión fue impugnada ante el TEPJF, que emitió una sentencia en esencia favorable a la decisión original de la autoridad electoral que, a su vez, fue refrendada por el Consejo General a mediados de abril de 2021.⁵⁴

Durante el intervalo de tres semanas entre la decisión original, su revisión ante el TEPJF y su ratificación por el INE, asistimos en una escalada verbal personalizada contra algunos consejeros del INE. El senador Salgado Macedonio amenazó con revelar a sus seguidores —que llevaban un ataúd negro en una manifestación frente a las oficinas de la autoridad electoral— donde vivía el consejero presidente del INE, mientras que el presidente de Morena, Mario Delgado, afirmaba que “los consejeros del INE obedecen a la mafia de la corrupción”.⁵⁵ No se trata de reproducir aquí las numerosas descalificaciones verbales dirigidas contra los integrantes de lo que el presidente López Obrador calificó de “poder supremo conservador”. Sin embargo, me parece importante dar cuenta de la retórica que acompañó los conflictos entre el gobierno, su partido y las autoridades electorales durante gran parte del sexenio. En pocas palabras, era frecuente que el conflicto político rebasara los parámetros racionales-legales del derecho y de la administración pública, para crear un ambiente que movilizaba emociones y afectos.

⁵³ Barragán 2021a.

⁵⁴ “Confirma INE cancelación de...” 2021.

⁵⁵ Barragán 2021b.

En relación con ese aspecto de la disputa entre el gobierno y el INE, Marco Arellano se refiere al uso de “violencia discursiva” dirigida hacia las y los funcionarios de esta institución que provocó un deterioro en su imagen, legitimidad y capacidad de actuación, así como en los procesos de interlocución y en la conversación pública en torno a la actividad electoral.⁵⁶ Desde luego, en el día a día, esa confrontación terminó adquiriendo tonos personalizados en los que, frecuentemente, mediante el uso de un “repertorio autoritario”, algunas y algunos integrantes del órgano electoral eran asociados a los antagonistas ficticios o reales del gobierno.⁵⁷

El procedimiento que marca la ley para la selección de consejeras y consejeros del INE ha buscado mantener principios que combinaban la pericia profesional de las y los candidatos, la confianza de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados, así como cierto nivel de consenso en la aprobación de las candidaturas, creando filtros para contener la subjetividad política en la toma de decisiones de la autoridad electoral.⁵⁸

Un análisis de la relación entre el gobierno y la autoridad electoral no estaría completo sin mencionar que, a lo largo del sexenio, más allá de las diferencias de carácter administrativo-legal o de diseño institucional, el conflicto asumió a menudo un carácter muy personalizado. La descalificación personal pública es desgraciadamente un recurso informal cuyo uso no se puede obviar en el análisis de las dinámicas de conflicto y, todavía más, en situaciones de erosión democrática. Y eso aún si en acuerdo con el calendario previsto por la ley, el 3 de abril

⁵⁶ Arellano Toledo 2022, 96.

⁵⁷ Alejandro Monsiváis desarrolla el concepto de “repertorio autoritario” en un análisis de la relación entre el presidente López Obrador y el INE en los primeros años del sexenio. Monsiváis Carrillo 2023a. Monsiváis Carrillo 2023b.

⁵⁸ No entraré en la descripción de la evolución del mecanismo de selección de las y los candidatas al Consejo General del INE, así como de la persona que lo preside. Para una descripción sucinta y completa del procedimiento, el lector puede consultar Rivera Velázquez s.f.

de 2020, se renovaron cuatro de las 11 consejerías del instituto y se volvió a dar una renovación de otras cuatro de las consejerías el 3 de abril de 2023, incluyendo la presidencia de éste.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Las tensiones permanentes entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y las autoridades electorales terminaron por debilitar a estas últimas. Una muestra de ello se dio en junio de 2023, cuando Morena anunció su proceso interno de designación del “Coordinador(a) Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación”, que inició el 19 de junio de 2023, para terminar con el anuncio de la designación de Claudia Sheinbaum como su candidata presidencial el 6 de septiembre del mismo año. Del lado de la coalición opositora, entonces conocida como Frente Amplio por México, el proceso de designación del “Coordinador (a) para la construcción del frente” empezó el 4 de junio, para concluir con el nombramiento de Xóchitl Gálvez el 3 de septiembre de 2023.

En la reforma electoral de 2007-2008 se había establecido, por razones de duración, costos y monitoreo de gastos, una distinción entre los periodos de precampaña y campaña. En circunstancias normales, las precampañas para la elección presidencial de 2024 iban a dar inicio en noviembre de 2023 y terminar en enero. Apenas el 27 de julio de 2023, el INE emitió lineamientos para regular las actividades de estos “actos anticipados de campaña” que se transformaron en “procesos políticos”, considerados como actividades permanentes de los partidos.⁵⁹ Por esa vía, los partidos políticos antepusieron sus prácticas a la norma y colocaban al INE a la zaga. Sin que fuera directamente el resultado de las presiones del gobierno, el debilitamiento de las autoridades electorales (aquí incluyo también al TEPJF) pudo observarse también en las divisiones internas en el seno de esas entidades, como lo mostraron

⁵⁹ “Emite INE Lineamientos para...” 2023.

las dificultades de la nueva consejera presidente del INE para obtener el aval de sus colegas para nombrar a los altos funcionarios de la entidad o la rebelión interna en el seno del TEPJF para forzar la renuncia de su presidente.

En síntesis, las relaciones entre los poderes dominados por Morena y sus aliados y el INE en su calidad de organismo constitucional autónomo pusieron en evidencia las tensiones entre dos modelos de diseño institucional, el mayoritario y el republicano constitucional. El primero corresponde al proyecto de gobierno de la autollamada Cuarta Transformación, mientras que el segundo es el resultado, por más incompleto y deficiente que fuera, del largo proceso de transformación democrática de las tres últimas décadas en México. De cierta manera, el INE era el símbolo de este último proceso, en el que los principales partidos políticos negociaban las reglas formales de su competencia en un contexto de pluralismo. La ausencia de dominio legislativo por una sola fuerza política obligaba a la negociación y a buscar condiciones que alimentaban el estatus constitucional de autonomía de las autoridades electorales. El resultado de las elecciones de 2018 ganadas por la coalición Juntos Haremos Historia cambió la configuración del sistema de partidos, dando lugar a una mayoría legislativa gubernamental absoluta que se transformó por medios cuestionables en mayoría calificada en las dos Cámaras del Congreso. En pocas palabras, desaparecía la obligación aritmética de negociar las reglas del juego con los partidos de oposición y, frecuentemente, los contrapesos institucionales se presentaban, desde una perspectiva gubernamental, como obstáculos a la expresión de la voluntad popular.

En este contexto, las interacciones estratégicas entre el gobierno y las autoridades electorales constituyen un campo restringido y limitado de una lucha por la imposición de un nuevo diseño institucional. Por ello, resulta interesante explorar la dinámica de tales interacciones. El primer aspecto de esa dinámica tiene que ver con elementos de carácter administrativo-legal en los cuales el INE recurrió de manera frecuente a las instancias judiciales (TEPJF y, sobre todo, SCJN) para defender

su esfera de autonomía. Cabe resaltar que, acorde con su papel de contrapeso institucional y de garante del orden constitucional, las sentencias de ambos tribunales no fueron siempre favorables al INE. A la vez, la coalición gubernamental, desde los poderes Ejecutivo y Legislativo utilizó sistemáticamente la asignación del presupuesto para intentar ejercer cierto control sobre las esferas de actividad de la institución electoral.

El segundo aspecto de la confrontación tuvo que ver con las iniciativas de reformas electorales constitucionales y legales presentadas por el Ejecutivo. No prosperaron, pero funcionaron como amenazas de profundas transformaciones de las facultades, la integración de las instancias decisorias y la configuración administrativa del INE a lo largo del sexenio. Finalmente, el conflicto asumió de manera directa e indirecta dimensiones políticas por la vía de su personalización y su inscripción en la agenda de la contienda electoral de 2024.

De hecho, la dinámica de conflicto que se analizó en este artículo remite a temas más profundos de la Ciencia Política que se hicieron patentes a lo largo del sexenio del presidente López Obrador y ponen en juego los conceptos de mayoría, separación de poderes y soberanía.⁶⁰ El principio de mayoría ocupa un lugar esencial en la reflexión acerca de la democracia, sobre todo a partir del momento en que se asociaron el sufragio universal y la expresión de la voluntad popular. Las mayorías electorales constituyeron el instrumento por excelencia para medir esa voluntad popular. Sin embargo, hay por lo menos dos concepciones divergentes del concepto de mayoría: una primera, de inspiración liberal, aprehende la formación de mayorías como un fenómeno temporal sujeto a un proceso permanente de construcción y reconstrucción; la otra ve más bien en ella la expresión política de una cohesión social uniforme y predeterminada.

⁶⁰ Esta reflexión final se inspira parcialmente en el excelente artículo de Blokker 2019, que hace referencia a los casos de Hungría y Polonia.

Desde luego, en cada una de esas concepciones varía el papel asignado a las minorías: en el primer caso, las minorías son llamadas a ser eventualmente parte del proceso de construcción y reconstrucción de la mayoría y están, por lo tanto, sujetas a garantías legales; en el segundo, se trata más bien de inscribir la voluntad popular en la larga duración frente a minorías que suelen asociarse a las élites, es decir, antipopulares. De ahí también, surgen dos nociones divergentes acerca de las virtudes de la separación de los poderes. En el primer caso, la existencia de poderes y contrapoderes asegura la limitación del poder político por medios legales superiores, que se distinguen de la política cotidiana. En el segundo, el mandato popular mayoritario otorga a los poderes electos (Ejecutivo y Legislativo) una preponderancia sobre el Poder Judicial no electo. De ahí las dificultades para reconocer la legitimidad de las decisiones basadas en la interpretación de normas legales y, todavía más, cuando se trata de órganos constitucionales autónomos como el INE.

En el fondo, lo que está en juego aquí son dos nociones de la soberanía popular: una soberanía dividida garante de cierto pluralismo frente a una soberanía llana que reside en el pueblo. Es lo que estuvo en juego en el conflicto entre los poderes dominados por la coalición de gobierno (Ejecutivo y Legislativo) y los organismos constitucionales autónomos durante el sexenio del presidente López Obrador.⁶¹ Si lo interpretamos en el contexto histórico nacional, se trató de una lucha asimétrica para restaurar el dominio del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes, situación que, recordaremos, constituyó una característica del régimen autoritario mexicano durante gran parte del siglo xx. Desde luego, es una situación que evoca las dinámicas de erosión democrática que describe Nancy Bermeo. Traté de reconstruir una expresión muy particular de este fenómeno desde una perspectiva de interacciones estratégicas asimétricas entre un gobierno que buscaba subordinar

⁶¹ Algo similar sucedió con el Poder Judicial, pero el análisis de esa situación rebasa por mucho el alcance de este capítulo.

o desaparecer, entre otras instancias, a los entes constitucionales autónomos y a un instituto electoral que defendía su propia autonomía. En esta dinámica conflictiva, las partes movilizaron una serie de recursos de carácter administrativo, legal, político y discursivo.

El 15 de septiembre de 2024, se publicó en el Diario Oficial el decreto que adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Poder Judicial. Alrededor de 900 cargos judiciales serán provistos mediante una elección popular que se llevará a cabo en dos fases. El INE es el encargado de organizar dichas elecciones. El 28 de noviembre de 2024, el Senado votó por la extinción de seis de los órganos constitucionales autónomos, transfiriendo sus funciones al Poder Ejecutivo. Por el momento, el INE conserva su autonomía constitucional...

BIBLIOGRAFÍA

- ALANÍS FIGUEROA, María del Carmen y Pedro SALAZAR UGARTE. 2008. *Estudios sobre la reforma electoral de 2007*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).
- ALARCÓN OLGUÍN, Víctor. 2016. *Reformas político-electorales 2012-2014 y régimen de gobierno*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).
- “AMLO anuncia que recortará un 60% el sueldo presidencial”. 2018. DW, 16 de julio de 2018. <https://www.dw.com/es/1%C3%B3pez-obrador-anuncia-que-recortar%C3%A1-un-60-el-sueldo-presidencial/a-44691285>
- “Anuncia Edmundo Jacobo Molina renuncia como Secretario Ejecutivo del INE”. 2023. Central Electoral, INE, 28 de marzo de 2023. <https://centralelectoral.ine.mx/2023/03/28/anuncia-edmundo-jacobo-molina-renuncia-como-secretario-ejecutivo-del-ine/>
- ARELLANO TOLEDO, Marco. 2022. “AMLO vs. INE: la disputa por la narrativa de la democracia”. *El Cotidiano* 236 (noviembre-diciembre): 87-101. <https://elcotidianoenlinea.azc.uam.mx/in->

- dex.php/numeros-por-articulos/no-236/amlo-vs-ine-la-disputa-por-la-narrativa-de-la-democracia
- ARREDONDO MARTÍNEZ, Yuritzi. 2022. “Los órganos constitucionales autónomos en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: conflicto y posibilidades”. *Interdisciplina* 10 (27), mayo-agosto: 315-345. <https://doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2022.27.82157>
- BALLINAS VALDÉS, Christopher. 2017. *Luchas políticas en el diseño de organismos autónomos*. Ciudad de México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- BARRAGÁN, Almudena. 2021a. “El INE cancela la candidatura de Salgado Macedonio”. *El País*, 25 de marzo de 2021. <https://elpais.com/mexico/2021-03-26/el-ine-cancela-la-candidatura-de-salgado-macedonio.html>
- BARRAGÁN, Almudena. 2021b. “Salgado Macedonio escala las amenazas contra los consejeros del INE: ‘¿No le gustaría saber al pueblo dónde vive Lorenzo Córdova?’”. *El País*, 12 de abril de 2021. <https://elpais.com/mexico/2021-04-12/salgado-macedonio-escala-las-amenazas-contra-los-consejeros-del-ine-no-le-gustaria-saber-al-pueblo-donde-vive-lorenzo-cordova.html>
- BECERRA, Ricardo, Pedro SALAZAR y José WOLDENBERG. 1997. *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BERMEO, Nancy. 2016. “On Democratic Backsliding”. *Journal of Democracy* 27(1):5-19. <https://dx.doi.org/10.1353/jod.2016.0012>
- BLOKKER, Paul. 2019. “Populism and Constitutional Project”. *International Journal of Constitutional Law* 17 (2) (abril): 536-553. <https://doi.org/10.1093/icon/moz028>
- CALHOUN, Craig, Dilip Parameshwar GAONKAR y Charles TAYLOR. 2022. *Degenerations of Democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- CASAR, María Amparo. 1996. “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”. *Política y Gobierno* 3 (1): 61-92.
- CASTILLO GARCÍA, Gustavo. 2018. “Suspende la SCJN la ley federal de remuneraciones”. *La Jornada*, 8 de diciembre de 2018. <https://www.jornada.com.mx/2018/12/08/politica/003n1pol>

- “Confirma INE cancelación de registro de candidaturas por omisiones en materia de fiscalización”. 2021. Central Electoral, INE, 14 de abril de 2021. <https://centralelectoral.ine.mx/2021/04/14/confirma-ine-cancelacion-de-registro-de-candidaturas-por-omisiones-en-materia-de-fiscalizacion/>
- CÓRDOVA VIANELLO, LORENZO y CIRO MURAYAMA RENDÓN. 2022. “La revocación de mandato en tres episodios”. *Configuraciones* 53 (enero-diciembre): 5-16. <https://ietd.org.mx/configuraciones-53/>
- “Emite INE Lineamientos para regular y fiscalizar actividades y propaganda realizada en los Procesos Políticos”. 2023. Central Electoral, INE, 27 de julio de 2023. <https://centralelectoral.ine.mx/2023/07/27/emite-ine-lineamientos-para-regular-y-fiscalizar-actividades-y-propaganda-realizadas-en-los-procesos-politicos/>
- FLORES, Nancy. 2022. “123 funcionarios del INE ganan más que el presidente”. *Contralínea*, 14 de agosto de 2022. <https://contralinea.com.mx/interno/semana/123-funcionarios-del-ine-ganan-mas-que-el-presidente/>
- Gobierno de México. 2024. “Iniciativas de reforma a la Constitución”. Secretaría de Gobernación, 16 de febrero de 2024. <https://www.gob.mx/segob/articulos/iniciativas-de-reforma-a-la-constitucion-358083> (consulta del 15 de noviembre de 2024).
- GÓMEZ TOVAR, ROSA y JAVIER URBIETA ZAVALA. 2018. “El fideicomiso de Morena: una trampa de financiamiento paralelo e ilegal”. *Nexos*, 19 de julio de 2018. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-fideicomiso-de-morena-una-trama-de-financiamiento-paralelo-e-ilegal/>
- GUERRERO, CLAUDIA. 2023. “Lee los discurso completos de Pagés y Cossío”. *Reforma*, 26 de febrero de 2023. <https://www.reforma.com/lee-los-discursos-completos-de-pages-y-cossio/ar2560082>
- GUILLÉN, BEATRIZ. 2021. “El Gobierno publica una nueva ley para que ningún funcionario gane más que el presidente”. *El País*, 19 de mayo de 2021. <https://elpais.com/mexico/2021-05-19/el-gobierno-publica-una-nueva-ley-para-que-ningun-funcionario-gane-mas-que-el-presidente.html>

- Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral. Gaceta Parlamentaria, núm. 6012-XI, 28 de abril de 2022. <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>
- KITROEFF, Natalie. 2023. “More Than 100,000 in Mexico Protest Changes to Election Agency”. *The New York Times*, 26 de febrero de 2023. <https://www.nytimes.com/2023/02/26/world/americas/mexico-protest-amlo.html>
- Laboratorio Electoral. 2024. “Reforma Electoral 2024”. Laboratorio Electoral, 27 de febrero de 2024. https://laboratorioelectoral.mx/leer/Reforma_Electoral_2024
- LANGSTON, Joy. 2020. “¿Por qué los partidos hacen trampa? Cambios en las normas electorales en México después de la democratización”. *Política y Gobierno* 18 (2) (II semestre de 2020): 1-32.
- Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2018 (última reforma, 2019; abrogada en 2021). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfremsp_2018/LFRemSP_2018_abro.pdf
- Ley Federal de Austeridad Republicana. 2019 (última reforma, 2025). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR.pdf>
- Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. 2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRemSP_190521.pdf
- “Marcha en defensa del INE en CdMx. Últimas Noticias”. 2022. *Milenio*, 13 de noviembre de 2022. <https://www.milenio.com/politica/marcha-a-favor-del-ine-cdmx-en-vivo-ultimas-noticias>
- MARTÍN REYES, Javier. 2024. “La muerte judicial del ‘Plan B’. Certeza inmediata y riesgos futuros”. *Estudios Sociológicos* 42: 1-18. <https://doi.org/10.24201/es.2024v42.e2545>
- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro. 2023a. “Populismo, repertorios autoritarios y subversión de la democracia”. *Revista Mexicana de Sociología* 85, número especial (agosto): 11-38.

- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro. 2023b. "Populismo, desinformación e integridad electoral en México". *Revista Elecciones* 22 (25) (enero-julio): 151-182.
- "Morena inicia con asambleas sobre la reforma electoral en todo el país". 2022. *Forbes*, 3 de julio de 2022. <https://forbes.com.mx/morena-inicia-con-asambleas-sobre-la-reforma-electoral-en-todo-el-pais/>
- ORTEGA ORTIZ, Reynaldo. 2001. "Tipos de transición: un estudio comparativo de España y México". En *Caminos a la democracia*, edición de Reynaldo Ortega Ortiz: 267-321. México: El Colegio de México.
- ORTIZ, Alexis. 2024. "Morena deja en vilo reforma electoral, pero tiene votos suficientes para designar consejeros del INE". *Animal Político*, 28 de agosto de 2024. <https://animalpolitico.com/politica/morena-reforma-electoral-votos-consejeros-ine>
- PARDO, María del Carmen y Mauricio I. DUSSAUGE LAGUNA. 2020. "El análisis de políticas públicas en organismos autónomos". En *El análisis de las políticas públicas en México*, edición de José Luis Méndez y Mauricio I. Dussauge: 143-172. Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales (CEI) y Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- PÁRAMO, Arturo. 2022. "Plantean a INE ahorro de dos mil 972 mdp; rechazan ampliar presupuesto". *Excelsior*, 14 de enero de 2022. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/plantean-a-ine-ahorro-de-dos-mil-972-mdp-rechazan-ampliar-presupuesto/1492916>
- PATIÑO, Lenin. 2021. "INE, sin entusiasmo por la consulta; no era asunto de presupuesto: AMLO". *Contralínea*, 2 de agosto de 2021. <https://contralinea.com.mx/noticias/ine-sin-entusiasmo-por-la-consulta-no-era-asunto-de-presupuesto-amlo/>
- PUENTE, Khemvirg. 2023. "El proceso legislativo para la aprobación del Plan B". En *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*. Coordinación de Javier Martín Reyes y María Marván Laborde: 18-31. Ciudad de México: UNAM/IJ.
- RAZIEL, Zedryk. 2022. "La reforma electoral de López Obrador pretende sustituir a todos los integrantes del INE y el Tribunal

- Electoral antes de plazo”. *El País*, 23 de noviembre de 2022. <https://elpais.com/mexico/2022-11-23/la-reforma-electoral-de-lopez-obrador-busca-remover-a-todos-los-integrantes-del-ine-y-el-tribunal-electoral-en-febrero-de-2023.html>
- RIVERA VELÁZQUEZ, Jaime. s.f. “Cómo se eligen los consejeros electorales”. *Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/opinion-del-experto-nacional/como-se-eligen-los-consejeros-electorales/1535886>
- “Rumbo a 2024: se funda el Frente Cívico Nacional; busca consolidar una candidatura única que haga frente a Morena”. 2022. Infobae, 2 de julio de 2022. <https://www.infobae.com/america/mexico/2022/07/02/rumbo-a-2024-se-funda-el-frente-ci-vico-nacional-busca-consolidar-una-candidatura-unica-que-haga-frente-a-morena/>
- SALAZAR UGARTE, Pedro. 2021. “El poder sobre el derecho. El caso de la consulta popular para juzgar a los expresidentes”. Ciudad de México: UNAM/IJ. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/6428>
- SÁNCHEZ TALANQUER, Mariano. 2023. “El ‘Plan B’ o el caballo de Troya”. En *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*. Coordinación de Javier Martín Reyes y María Marván Laborde: 53-62. Ciudad de México: UNAM/IJ.
- SANTOS CID, Alejandro. 2022. “Lo manifestantes en Ciudad de México cierran filas con el INE: ‘Vengo a apoyar lo que nos tocó defender con sangre’”. *El País*, 13 de noviembre de 2022. <https://elpais.com/mexico/2022-11-13/los-manifestantes-en-ciudad-de-mexico-cierran-filas-con-el-ine-vengo-a-apoyar-lo-que-nos-toco-defender-con-sangre.html>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn). 2021. Controversia Constitucional 203/2020. Sentencia del 9 de junio de 2021. <https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/listas/documento/2021-06-16/9%20JUNIO%202021%20CR%20LISTAS%20SESI%C3%93N%20FALLADOS%20DATOS%20SENSIBLES.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn). 2023a. Acción de Inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumulados 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023. Sentencia

- del 8 de mayo de 2023. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/Proyecto/AI29-2023Y_ACUM_LGCS_PROY_PLVP.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (scjn) 2023b. Acción de Inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023. Sentencia del 22 de junio de 2023. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn_documento/2023-06/A.I.%2071.pdf
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). 2018. “El TEPJF revoca la sanción impuesta por el INE a Morena por la supuesta responsabilidad por la creación y operación del fideicomiso ‘Por los demás’”. TEPJF, 1 de septiembre de 2018. <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3384/0>
- URBINATI, Nadia. 2017. “Populism and the majority principle”. En *The Handbook of Populism*. Edición de Cristobal Rovira Kaltwasser, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo y Pierre Ostiguy: 571-589. Oxford: Oxford University Press.
- URBINATI, Nadia. 2019. *Me the People. How Populism Transforms Democracy*. Cambridge, MA: Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- WELDON, Jeffrey. 1997. “The Logic of Presidentialism in México”. En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, edición de Scott Mainwaring y Matthew Søberg Shugart: 225-258. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- WOLDENBERG, José. 2022. “En defensa de la democracia: José Woldenberg”. Central Electoral, INE, 13 de noviembre de 2022. <https://centralectoral.ine.mx/2022/11/13/en-defensa-de-la-democracia-jose-woldenberg/>
- ZAMITIZ GAMBOA, Héctor. 2022. “El conflicto entre el presidente de la República y el Instituto Nacional Electoral en las elecciones federales del 2021: la defensa de la autonomía institucional frente a la política de austeridad del gasto público”. *Estudios Políticos* 56 (mayo-agosto): 61-90. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2022.56.82561>